



PÉRIPILOS

Revista de Pesquisa sobre Migrações

**25 ANOS DO COMITÊ NACIONAL
PARA OS REFUGIADOS E OS 10 ANOS
DO OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES
INTERNACIONAIS**

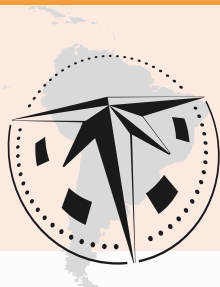
Volume 08 – Número 01 (2024)

Coordenadores:

Leonardo Cavalcanti,
Observatório das Migrações
Internacionais, Brasil

Pedro Henrique de Moraes Cicero,
Programa de Pós-Graduação em Ciências
Sociais - Estudos Comparados sobre as
Américas da Universidade de Brasília, Brasil

Lara Sélis,
Programa de Pós-graduação em Relações
Internacionais, da Universidade
Federal de Uberlândia, Brasil



PÉRIPILOS

PÉRIPILOS - Revista de Pesquisa sobre Migrações é uma publicação do Grupo de Trabalho Migração Sul-Sul do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) em colaboração com o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), da Universidade de Brasília (UnB, Brasil).

ISSN: 2594 7433

http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos

Tel. +55 61 3107-6039, periplosrism@gmail.com

Volume 08, Número 01, 2024

COMITÊ EDITORIAL

Editores-chefes

Handerson Joseph (UnB, Brasil)

Claudia Pedone (CONICET, UBA, Argentina)

Leonardo Cavalcanti (UnB, Brasil)

Carolina Rosas (CONICET, UBA, Argentina)

Conselho editorial

Ana Inés Mallimaci Barral, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Carmen Gómez, Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales. FLACSO, Ecuador

Carmen Ledo, Universidad Mayor de San Simón, Bolivia

Caterine Galaz Valderrama, Universidad de Chile, Chile

Iskra Pavez Soto, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile

María Margarita Echeverri Buritica, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Karin de Pecs e Fusaro, Universidade de Brasília, Brasil

Lorena Pereda Córdoba, Observatório das Migrações Internacionais, Brasil

María Fernanda Barrera Rodriguez, Universidad Autónoma de Barcelona, España

Clara Piqueras, Universidad Autónoma de Barcelona, España

Editoras

Karin de Pecs e Fusaro (UnB, Brasil)

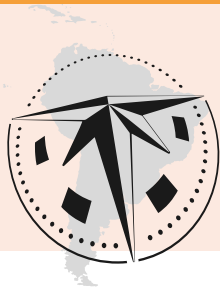
Lorena Pereda Córdoba (OBMigra, Brasil)

Maria Fernanda Barrera Rodriguez (UAB, Espanha)

Clara Piqueras (UAB, Espanha)

Designer

Vitoria de Oliveira Fernandes do Carmo (UnB, Brasil)



PÉRIPILOS

COMITÊ CIENTÍFICO

Adriana Piscitelli, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Alfonso Hinojosa Gordonava, Universidade Mayor de San Simon, Bolívia

Amarela Varela Huerta, Universidade Autônoma da Cidade do México, México

Anna Perraudin, Faculdade de Sociologia do Centre Nationale de la Recherche Scientifique, França

Antônio Tadeu de Oliveira, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil

Bela Feldman-Bianco, Universidade Estatal de Campinas, Brasil

Carlos Eduardo Siqueira, Universidade de Massachusetts, Estados Unidos

Cristina Vega, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Equador. FLACSO, Equador

David Cook Martin, Universidade de Nova York, Estados Unidos

Denise Fagundes Jardim, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Eduardo Domenech, Universidade Nacional de Córdoba, Argentina

Helion Povoá Neto, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Leticia Calderón Chelius, Instituto Mora, México

Marcio Sergio Batista Silveira de Oliveira, Universidade Federal do Paraná, Brasil

María Inés Pacecca., Universidade de Buenos Aires, Argentina

María José Magliano, Universidade Nacional de Córdoba, Argentina

Martha Cecilia Ruiz, FLACSO-Ecuador, Equador

Mirza Aguilar Pérez, Benemérita Universidade Autônoma de Puebla, México

Mónica Laura Vázquez Maggio, Universidade Autônoma do México, México

Ninna Sorensen, Instituto Dinamarquês de Estudos Internacionais, Dinamarca

Patricia Eugenia Zamudio Grave, Centro de Pesquisa e Estudos Superiores em Antropologia Social-Golfo, México

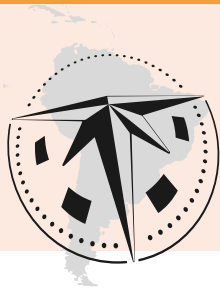
Peggy Levitt, Wellesley College e Universidade de Harvard, Estados Unidos

Pilar Riaño Alcalá, Universidade da British Columbia, Canadá

Sandra Leiva Gómez, Universidade Arturo Prat, Chile

Sandro Mezzadra, Universidade de Bologna, Itália

Soledad Álvarez Velasco, Universidade de Houston, Estados Unidos



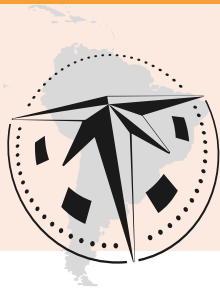
PÉRIPILOS

Inovação, dados e políticas públicas no campo migratório: 10 anos do OBMigra e 25 anos da Lei do Refúgio. À guisa de apresentação

Este número especial da revista Périplos celebra dois marcos de grande relevância para o Brasil e para a comunidade internacional: os 10 anos do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e os 25 anos da promulgação da Lei 9.474/1997, que instituiu o Estatuto dos Refugiados. Ambas as iniciativas desempenharam papéis cruciais na forma como o Brasil aborda as questões migratórias e de refúgio, influenciando diretamente a formulação de políticas públicas e o desenvolvimento de estratégias de acolhimento e integração dos migrantes e refugiados.

Vivemos uma era em que os movimentos migratórios e a condição das populações refugiadas estão intrinsecamente ligados às mudanças globais de ordem política, econômica e social. Na América do Sul, assistimos à intensificação das migrações entre países do Sul global, com destaque para a crescente presença de pessoas oriundas de países como Venezuela, Bolívia e Haiti em território brasileiro. Esse cenário exige um olhar atento e comprometido, que vá além das estatísticas e se aprofunde nas dinâmicas humanas que moldam esses fluxos. A complexidade e a diversidade dos processos migratórios demandam políticas públicas robustas, fundamentadas em análises sociodemográficas e socioeconômicas precisas, capazes de oferecer respostas adequadas às necessidades desses grupos.

O Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), ao longo da última década, tem se consolidado como uma ferramenta essencial para a produção de conhecimento sobre as migrações no Brasil, de forma inovadora. Neste período, o OBMigra não apenas acompanhou a evolução dos fluxos migratórios, mas também contribuiu significativamente para a formulação de políticas públicas que visam a garantir os direitos dos migrantes e refugiados. A partir da existência do OBMigra o Brasil passou a ser um case de sucesso em termos de transparência ativa e disponibilização de dados migratórios. Este número especial da revista Périplos traz uma série de análises atualizadas, abordando desde aspectos sobre o refúgio no Brasil até a evolução dos fluxos migratórios, características como sexo, idade e volume populacional, bem como a distribuição espacial desses grupos no território nacional. Além disso, são discutidos temas como nascimentos, óbitos e casamentos entre a população migrante, a inserção no mercado de trabalho formal, o envio de remessas monetárias e a inclusão desses indivíduos em programas sociais e de transferência de renda do Governo Federal. Também são abordadas questões de grande relevância, como as que envolvem gênero, raça, infância, apatridia e o combate ao tráfico de pessoas.



PÉRIPILOS

Simultaneamente, esta edição comemora os 25 anos da Lei 9.474/1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil. Promulgada em 1997, esta lei foi um marco histórico na proteção dos direitos dos refugiados no país, estabelecendo diretrizes claras para o processo de reconhecimento do status de refugiado e criando o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). O Estatuto dos Refugiados define como refugiado todo indivíduo que, por fundados temores de perseguição com base em raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos, é forçado a deixar seu país de origem. A legislação ainda assegura a reunião familiar e o acesso a um documento de viagem para os refugiados reconhecidos, oferecendo-lhes a possibilidade de reconstruir suas vidas em segurança.

Ao longo desses 25 anos, a Lei 9.474/1997 não apenas proporcionou uma estrutura legal robusta para a proteção dos refugiados no Brasil, mas também serviu de referência para outros países da região. Ela representa um compromisso firme do Brasil com os princípios de solidariedade e acolhimento, refletindo valores fundamentais de respeito aos direitos humanos e dignidade. Neste contexto, o trabalho do CONARE tem sido vital para a operacionalização dessas diretrizes, garantindo que o procedimento de reconhecimento do status de refugiado seja realizado de forma justa e eficiente, alinhado aos padrões internacionais.

Ao reunir as contribuições do OBMigra e a importância histórica do Estatuto dos Refugiados, esta edição especial da Périplos oferece aos leitores uma oportunidade única de refletir sobre o passado, presente e futuro das migrações e do refúgio no Brasil. É um convite para revisitar os avanços conquistados, reconhecer os desafios que ainda persistem e, sobretudo, renovar o compromisso com a construção de uma sociedade mais inclusiva e justa para todos.

Leonardo Cavalcanti
Sarah Lemos

Sumário

- Pág. 08** **Uma análise sobre o acolhimento de migrantes venezuelanos da etnia Warao na cidade de Belém-Pará**
Danilo Ferreira Sodré e Luis Eduardo Aragón Vaca
- Pág. 32** **A aplicação pelo Brasil da grave e generalizada violação de direitos humanos como base para refúgio no marco dos 25 anos do CONARE**
Liliana Lyra Jubilit e Flávia Oliveira Ribeiro
- Pág. 62** **A transformação da prática do CONARE diante dos novos números do refúgio no Brasil**
Ieda Giriboni de Mello e Silva
- Pág. 88** **Cambios gubernamentales y evolución de las políticas públicas de migración en Brasil (1930 - 2022)**
Igor Arcos
- Pág. 110** **Educação e a efetivação dos direitos humanos: abertura das instituições de ensino superior aos imigrantes e refugiados**
Alan Faria Andrade Silva
- Pág. 135** **Dez anos de OBMigra e os indicadores sociodemográficos das imigrações internacionais no Brasil**
Tadeu Oliveira
- Pág. 160** **A dinâmica do mercado de trabalho formal imigrante entre 2013 e 2022**
André Simões e João Hallak Neto
- Pág. 187** **A contribuição do OBMigra para os estudos sobre refúgio no Brasil**
Gustavo Junger
- Pág. 215** **O comportamento da migração feminina no Brasil: uma análise a partir dos dados produzidos pelo OBMigra**
Tânia Tonhati e Lorena Pereda Cordova
- Pág. 243** **Crianças e adolescentes imigrantes e refugiados no Brasil: uma análise de dados**
Zakia Ismail Hachem e Tânia Tonhati
- Pág. 262** **Dinâmica familiar e distribuição geográfica dos imigrantes no CadÚnico**
Cláudia Lima Ayer de Noronha e Elaine Meire Vilela

Sumário

- Pág. 287** (Re)configuraciones migratorias internacionales: masculinización blanca y guetización de mujeres negras en el mercado laboral en Brasil
Handerson Joseph
- Pág. 315** Uma temática inovadora no estudo das migrações no Brasil: As remessas monetárias como lente explicativa
Leonardo Cavalcanti e Marcio de Oliveira
- Pág. 328** Perspectivas iniciais sobre os vistos emitidos pelo Ministério das Relações Exteriores: um panorama dos registros consulares
Sarah Fernanda Lemos Silva e Bianca Guimarães Silva
- Pág. 349** Reprimir e Prevenir: limites normativos para o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão e ao tráfico de pessoas
Patrícia Trindade Maranhão Costa e Edgardo Sérgio Balbin Torres
- Pág. 366** Panorama das transformações na abordagem jurídica, governança e política migratória no Brasil
Jaqueline Bertoldo, Diana Araujo de Amorim e Hermes Correa Dode Junior
- Pág. 390** O acolhimento de pessoas apátridas e de pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida no Brasil
Nitish Monebhurrun

Sodré, Danilo Ferreira e Aragón, Luis Eduardo (2024). Uma análise sobre o acolhimento de migrantes venezuelanos da etnia Warao na cidade de Belém-Pará. *PERIPLOS. Revista de Investigação sobre Migrações*, 8(1), 08-31.

Uma análise sobre o acolhimento de migrantes venezuelanos da etnia Warao na cidade de Belém-Pará

Un análisis sobre la acogida de migrantes venezolanos de la etnia Warao en la ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil

Danilo Ferreira Sodré¹
Luis Eduardo Aragón Vaca²

RESUMO

A migração de indígenas Warao da Venezuela para Belém do Pará é uma realidade observada nos últimos anos. Os Warao são um povo originário da região do Delta do Orinoco, na Venezuela, que têm enfrentado diversas dificuldades causadas pela crise econômica e social em seu país de origem. A capital paraense tem se destacado como um dos principais destinos dos Warao devido à sua localização geográfica e políticas de acolhimento adotadas pelo governo local. A cidade tem recebido esses migrantes, oferecendo abrigo, assistência médica, alimentação e apoio na integração social. No entanto, o acolhimento dos Warao na cidade de Belém também apresenta desafios, a adaptação dos indígenas às condições urbanas, a necessidade de superar barreiras linguísticas e culturais, as demandas por acesso a serviços básicos como educação e trabalho, são alguns aspectos que requerem atenção e políticas adequadas para garantir uma acolhida efetiva e a promoção da dignidade desses migrantes.

Palavras-chave: Migração. Acolhimento. Warao. Belém. Venezuela.

1 Doutorando em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: danilo.remo93@gmail.com Red académica: <https://orcid.org/0000-0002-5160-0562>

2 Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, Belém. E-mail: luis.ed.aragon@hotmail.com. Red académica: <https://orcid.org/0000-0001-7859-5866>

RESUMEN

Delta del Orinoco, en Venezuela, que han enfrentado diversas dificultades debido a la crisis económica y social en su país de origen. La capital del estado de Pará se ha destacado como uno de los destinos principales de los Warao debido a su ubicación geográfica y las políticas de acogida adoptadas por el gobierno local. La ciudad ha recibido a estos migrantes, brindando refugio, atención médica, alimentación y apoyo en la integración social. Sin embargo, la acogida de los Warao en la ciudad de Belém también presenta desafíos, como la adaptación de los indígenas a las condiciones urbanas, la necesidad de superar barreras lingüísticas y culturales, y las demandas de acceso a servicios básicos como educación y empleo. Estos son algunos aspectos que requieren atención y políticas adecuadas para garantizar una acogida efectiva y promover la dignidad de estos migrantes.

Palabras clave: Migración. Acogida. Warao. Belém. Venezuela.

APRESENTAÇÃO

Os indígenas venezuelanos da etnia Warao têm enfrentado um histórico de deslocamentos e adaptações em busca de sobrevivência. Assim como outros povos indígenas no Brasil, ao longo dos anos, os Warao foram expulsos de suas terras originárias e precisaram se adaptar a novas dinâmicas. Nesse contexto, compreender quem são os migrantes Warao que se encontram na cidade de Belém, no estado do Pará, requer entender suas características principais, sua origem e as razões por trás de sua migração da Venezuela.

O acolhimento dos Warao em Belém do Pará envolve uma série de ações coordenadas entre o governo municipal e estadual, organizações não governamentais e a comunidade local. Essas iniciativas visam oferecer abrigo, alimentação, assistência médica, educação e apoio psicossocial aos migrantes, contribuindo para sua integração na sociedade brasileira. Porém, apesar dos esforços empreendidos, o acolhimento dos indígenas Warao em Belém do Pará também apresenta desafios. A falta de recursos, o aumento da demanda por serviços básicos e a necessidade de políticas públicas mais abrangentes são questões a serem enfrentadas para garantir uma integração mais efetiva e sustentável.

Compreender os desafios multifacetados enfrentados pelos migrantes Warao e os esforços realizados em sua recepção são fundamentais para formular futuras políticas e ações com o objetivo de promover seu bem-estar e uma integração bem-sucedida na sociedade brasileira. Ao promover um entendimento mais profundo de suas origens culturais únicas e necessidades específicas, é possível criar programas mais inclusivos e eficazes que valorizem a riqueza da diversidade e defendam os princípios de assistência humanitária

e respeito aos direitos humanos. Conforme o contexto global de migração continua a evoluir, é essencial abordar a questão com compaixão, cooperação e estratégias baseadas em evidências para garantir o tratamento digno e a inclusão de todas as populações vulneráveis, incluindo a comunidade Warao. Para realizar esse trabalho, foi utilizada uma metodologia mista, combinando dados quantitativos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB) com dados qualitativos obtidos por meio de trabalho de campo no Espaço de Acolhimento Institucional do Tapanã (EAT). A junção desses dados, através desta metodologia, permite uma análise mais abrangente do entendimento do acolhimento da migração dos indígenas Warao para a capital paraense.

METODOLOGIA

O trabalho utiliza uma abordagem metodológica mista, combinando levantamento bibliográfico com análise de dados quantitativos e qualitativos para explorar o fenômeno migratório dos Warao para a cidade de Belém-PA. A partir da abordagem de métodos mistos, a estratégia incorporada para a obtenção e análise de dados foi a sequencial. O trabalho se enquadra na estratégia explanatória sequencial, onde dados quantitativos são coletados e analisados primeiro, seguidos pela coleta e análise de dados qualitativos para melhor compreender o fenômeno analisado no trabalho (Creswell, 2007). Além disso, é possível reconhecer que este trabalho é de natureza explicativa e exploratória, a primeira abordagem, concentra-se principalmente na identificação dos elementos que influenciam ou têm papel na manifestação dos fenômenos, e a segunda porque é útil para diagnosticar uma condição, explorar alternativas ou descobrir novas ideias. Esses estudos ocorrem nas fases iniciais de um processo de pesquisa mais abrangente, cujo objetivo é esclarecer e definir a essência do problema, bem como gerar informações adicionais para pesquisas futuras mais conclusivas. Portanto, pesquisas exploratórias permanecem relevantes mesmo quando o pesquisador possui conhecimento prévio sobre o assunto, uma vez que é possível a existência de diversas interpretações alternativas para os mesmos eventos organizacionais. A utilização da pesquisa exploratória possibilita ao pesquisador adquirir compreensão, senão completa, pelo menos parcial do fenômeno analisado (Gil, 2002; Zikmund, 2000).

As técnicas de coleta de dados utilizadas incluíram pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e trabalho de campo. A pesquisa bibliográfica buscou analisar o contexto histórico dos indígenas Warao na Venezuela e sua relação com os deslocamentos deste mesmo grupo para e dentro do Brasil. Enquanto a pesquisa documental examinou a migração Warao para Belém-PA e as características sociodemográficas do grupo de migrantes Warao acolhidos no Espaço de Acolhimento do Tapanã (EAT), documentos estes disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB). O trabalho de campo envolveu a observação das condições de abrigo disponibilizada pela PMB e entrevista com o secretário de assistência social do município.

OS INDÍGENAS VENEZUELANOS DA ETNIA WARAO

Os indígenas venezuelanos da etnia Warao que se deslocam para a cidade de Belém-PA tem um histórico semelhante a indígenas de outras etnias no próprio Brasil, pois com o passar dos anos foram expulsos de suas terras originárias e tiveram que se adaptar às novas dinâmicas para garantir sua sobrevivência. Para compreender quem são os migrantes Warao que estão em Belém-PA, é necessário compreender as suas principais características, qual o seu lugar de origem e por que migram da Venezuela.

Os Warao são um povo originário do Delta do rio Orinoco. Segundo o último censo demográfico da Venezuela realizado em 2011³, eles são a segunda maior população indígena da Venezuela, com aproximadamente 50.000 pessoas que se identificam ou tem origem da população Warao. Essa população é identificada como um povo de água, reconhecidos como exímios navegadores e pescadores, além de ter suas moradias tradicionais em locais alagados e unidas por pontes (Fröhlich, 2022).

Sobre o estilo de vida desse povo, Ramos, Botelho e Tarragó (2017) identificam que a princípio os Warao sobreviviam da caça e da coleta do que a floresta oferecia, deslocando-se algumas vezes no território venezuelano. Porém, eles viveram uma época de sedentarização, devido ao aparecimento de novas formas de organização através das relações de troca com outros povos do Caribe, que se apresentavam com conhecimentos de horticultura e processamento de mandioca mais aprimorado. Essa troca de conhecimento e mercadorias entre os Warao e os povos caribenhos, foi possível graças ao seu conhecimento em navegação e construção de canoas, estas eram uma referência desse povo, “algumas tinham a capacidade de até cem pessoas e que serviam não apenas como meio de transporte das pessoas, como também eram fundamentais para as relações de trocas materiais e intercâmbios sociais deles com povos da Guiana Inglesa” (Ramos, Botelho e Tarragó, 2017, p. 8).

Antes de realizarem a migração para o Brasil e outros países, os Warao tiveram que intensificar sua migração dentro da Venezuela, mais especificamente um êxodo rural devido à nova dinâmica econômica que foi se desenvolvendo com o passar dos anos em sua região histórica de origem. A partir da década de 1950, a apropriação dos seus territórios por empresas petrolíferas e pela expansão da agricultura, geraram consequências ambientais e sociais negativas para os Warao, o que intensificou os deslocamentos dessa população para o contexto urbano venezuelano até chegar à migração internacional

3 XIV Censo nacional de Población y Vivienda, censo venezuelano realizado em 2011. Disponível no link: <http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/nacional.pdf>.

(Fröhlich, 2022). As consequências da apropriação dos territórios originários dos Waraos são analisadas por Ramos, Botelho e Tarragó (2017, pp. 8-9):

Recentes mudanças afetaram o modo de vida dos Warao ao deixá-los totalmente à margem de projetos governamentais de “desenvolvimento” ali implementados. Destas alterações destacam-se duas que costumam ser apontadas como particularmente prejudiciais para o grupo e para a sua territorialidade: a introdução do cultivo de ocumo chino, nas décadas de 1920-40, e a construção do dique-estrada no rio Manano, na década de 1960. Estas e outras pressões que se acumularam ao longo do último século se refletem nas condições de vida dos Warao na atualidade, em suas localidades de origem, jogando as famílias e pessoas da etnia para fora da espacialidade do delta e as obrigando a criarem alternativas que passam pelos contextos urbanos da Venezuela e, mais recentemente, também por outros países (Ramos, Botelho e Tarragó, 2017, pp. 8-9).

Dessa forma, os projetos de desenvolvimento pensados para os territórios Warao dentro da Venezuela, não priorizavam a cultura desse povo, que historicamente eram os verdadeiros donos do delta do rio Orinoco. Além de excluí-los, tais projetos tiveram como consequência a degradação do ambiente local, como destaca Ramos, Botelho e Tarragó (2017, p. 10):

Os principais efeitos ambientais adversos que fizeram fracassar o projeto de tornar o delta em uma “grande granja” foram a salinização das águas, a acidificação do solo, a elevação do nível das águas nas ilhas e o surgimento de doenças nas áreas onde as águas ficaram paradas. Com a construção do dique houve a afetação simultânea de todas as atividades de subsistência dos Warao: a pesca (devido ao aumento da salinidade na estação seca no rio abaixo), a agricultura (acidificação dos solos) e a disputa por recursos naturais em partes do território (Ramos, Botelho e Tarragó, 2017, p. 10).

Ainda segundo esses autores, pode-se identificar a existência de 4 ciclos de migração dos Warao: 1) De 1920 a 1940 com a expansão agrícola na região do delta do rio Orinoco; 2) A partir da década de 1960 com a construção de estradas e projetos de infraestrutura voltados para a indústria petrolífera na região; 3) A partir de 1990 também relacionado a novos projetos da indústria petrolífera; 4) A perda de programas sociais, associados com a hiperinflação da Venezuela fez com que os Warao se deslocassem para outros países a partir do início da década de 2010.

Durante os ciclos de migração 1, 2 e 3, os Warao realizavam uma migração interna, saindo de seus locais originais de moradia e indo para as cidades da região. Nos contextos urbanos eles foram se direcionando para o setor terciário, como mão-de-obra de baixa qualificação, além de ficarem nas ruas como pedintes, onde alternavam em viver em situação de rua durante determinados períodos e em outros voltavam para seu lugar de origem. Quando estavam em situação de rua, mesmo expostos aos perigos dos centros urbanos, eles conseguiam se adaptar e garantir economicamente a si e a seu grupo, visto que as expedições ocorriam sempre de maneira coletiva e com suas particularidades (Ramos, Botelho e Tarragó, 2017). Corroborando tais informações, Fröhlich (2022, p. 189) destaca que:

A inserção do usuário [Warao] no mercado de trabalho venezuelano acontece informal e precariamente, preenchendo demandas de mercado onde não são exigidas qualificações, como o setor de serviços [...] E a “mendicância” pelas ruas das cidades, atividade exercida pelas mulheres (Fröhlich, 2022, p. 189).

A mendicância surge como uma estratégia para sobreviver após a perda de seus territórios e recursos. Os Warao utilizam essa tática para se adaptarem às novas realidades impostas nos centros urbanos. Nas cidades, a prática da mendicância assume uma dinâmica particular: são as mulheres que assumem a responsabilidade de pedir dinheiro nas ruas, frequentemente acompanhadas de seus filhos. Os maridos não podem se juntar a elas, pois isso poderia afastar as pessoas de oferecer ajuda financeira. Além disso, as mulheres também são encarregadas da distribuição de alimentos e outros produtos (Ramos, Botelho e Tarragó, 2017).

O quarto ciclo migratório dos Warao ocorre da Venezuela para outros países, incluindo o Brasil. De acordo com Santos (2019) a partir de 2014 chegam no Brasil as primeiras famílias Warao, atualmente a estimativa é que existam mais de 3 mil indígenas Warao venezuelanos, que chegaram em grupos familiares e estão morando em território brasileiro. Aqui no Brasil se repete a mesma dinâmica de mobilidade dos Warao de ir-e-vir na Venezuela. Os Warao adotam uma espécie de nomadismo contemporâneo e urbano, pois, enquanto uma cidade oferece condições para sua sobrevivência eles continuam, quando essas condições começam a tornarem-se precárias, eles optam por migrar para outras cidades e assim por diante.

O trajeto seguido por eles para o Brasil inclui várias cidades de trânsito e destino, onde as setas vermelhas simbolizam o deslocamento realizado através das rodovias e as azuis representam o deslocamento pelos rios amazônicos (Figura 1). A origem da maioria dos migrantes Warao vem da cidade de Tucupita, capital do estado de Delta Amacuro na Venezuela, eles percorrem a rodovia Troncal 10 até a cidade de Santa Elena de Uairén cidade venezuelana localizada na fronteira com o Brasil, o deslocamento continua até chegar à cidade de Pacaraima-RR – primeira cidade brasileira após cruzar a fronteira. Muitos ficam na cidade atrás de recursos para partirem para Boa Vista-RR, alguns conseguem caronas com pessoas ou com ACNUR, OIM e o exército brasileiro, outros seguem o caminho a pé mesmo. Ao chegar à cidade de Boa Vista-RR, devido à massiva presença de venezuelanos, alguns grupos decidem deslocar-se para outras cidades do Brasil, a primeira parada após Boa Vista-RR é a cidade de Manaus-AM, pois ela tem ligação direta com a capital de Roraima por meio da rodovia BR-174; esta será a primeira cidade de trânsito e destino após Roraima. De Manaus o trajeto muda de rodovias, para hidrovias, o estado do Pará apresenta-se como a próxima parada, primeiramente na cidade de Santarém. A partir de lá se dispersam para Altamira-PA e Jacareacanga-PA, mas o principal destino no estado é a cidade de Belém-PA, capital do estado paraense. Há dados de Warao em cidades do nordeste, como São Luís, Teresina, Fortaleza, Natal e Recife, demonstrando a constante espacialização do povo Warao pelas cidades brasileiras (Santos, 2019).

Figura 1. Diáspora dos migrantes Warao no Brasil.



Fonte: elaboração própria com base nos dados de Santos (2019).

Dessa forma, o deslocamento Warao para o Brasil pode ser explicado pelo seu histórico de expulsão de suas terras originárias desde o século XX, devido à incorporação de seus territórios a nova dinâmica econômica da Venezuela, principalmente relacionada à indústria petrolífera e, também, a expansão da agricultura. Nos primeiros momentos a fuga para as cidades torna possível – mesmo que de forma precária – o sustento de grupos em cidades venezuelanas, seja como empregados em trabalhos com baixa qualificação, vendendo artesanato ou até mesmo praticando a mendicância (coleta). Entretanto, com a crise econômica assolando o país, a vida nas cidades venezuelanas que já não era fácil para os Warao, ficou mais difícil pela falta de capacidade de comprar alimentos e produtos básicos para sua sobrevivência.

Por este fato, o Brasil é um dos destinos escolhidos, a justificativa primária para essa migração é que eles vêm para território brasileiro em busca de alimentação, emprego, seja fixo ou temporário e, também, dinheiro; além disto, há também quem relatasse que migrou para acessar serviço público de saúde brasileiro, devido às condições precárias de saúde que muitos grupos Warao se encontravam ao chegar ao Brasil (Santos, 2019). Além disso, de acordo com Ramos, Botelho e Tarragó (2017) há relatos de que com a troca de governo – Chávez sai e entra Maduro – houve uma mudança na forma como o governo venezuelano tratava os indígenas Warao:

Os Warao relataram que no governo de Hugo Chávez havia projetos governamentais que incentivavam a construção de casas, a compra e reforma de barcos, com atividades produtivas definidas com a participação das comunidades e com incentivo para contratação em sistema de rodízio (garantia de uma semana de trabalho por mês para todos os indígenas). Relataram também que tais incentivos e benefícios foram reduzidos ou extintos, sem previsão de retomada. Seu principal produto para relações comerciais com as cidades venezuelanas, o pescado, passou a ter baixa procura. Além disso, com a economia hiperinflacionada, os produtos dos quais dependem por meio da compra, estão com o preço muito alto (Ramos, Botelho e Tarragó, 2017, p. 19).

Portanto, a mudança política que existiu na Venezuela com a morte de Hugo Chávez, alterou as prioridades, somada à crise econômica, criaram um ambiente desfavorável para a manutenção e reprodução da vida dos grupos indígenas Warao. Esse deslocamento para o Brasil e pelo território brasileiro é uma estratégia de subsistência desse grupo. Inclusive são comuns as idas e vindas desse povo entre o Brasil e a Venezuela, seja para trazer parentes e amigos que ficaram ou até mesmo para levarem mantimentos. No Brasil, a organização dos Warao é semelhante à vivida por eles na Venezuela. Geralmente a migração ocorre em grupos que apresentam ligação parental ou de amizade, por isto essa migração deve ser vista como forma de relação social medida por parentesco e amizade, e a partir dessa rede irão transitar pessoas, mercadorias, saberes, informações, dinheiro, etc. (Fröhlich, 2022). É importante destacar que geralmente não há um cacique, cada unidade familiar tem autonomia para responder e tomar suas próprias decisões, mesmo vivendo um grupo com várias unidades familiares num mesmo deslocamento ou mesmo espaço.

MIGRAÇÃO VENEZUELANA DE INDÍGENAS DA ETNIA WARAO PARA BELÉM-PA

De acordo com os dados de 2020 da Prefeitura Municipal de Belém (PMB), a partir de 2017 houve um aumento significativo na chegada de venezuelanos. Atualmente, ao percorrer a cidade, é possível observar a presença predominante de venezuelanos, especialmente indígenas da etnia Warao, que buscam apoio dos residentes nas calçadas e próximos aos semáforos de trânsito. É um desafio considerável para uma cidade amazônica lidar com essa população, uma vez que não havia experimentado, neste século, um influxo tão expressivo de migrantes. A PMB (2020) destaca que:

Nos últimos quatro anos (2017-2020) o município de Belém tem vivenciado o aumento da presença de migrantes e refugiados, especialmente indígenas da etnia Warao. Tal fenômeno diaspórico se reflete no aumento da demanda de atendimento, infligindo a necessidade de se instituir uma equipe transdisciplinar que tem se dedicado na construção de estratégias necessárias enquanto política de assistência social, para realizar não apenas atendimentos pontuais de forma emergencial, mas para garantir a efetividade dos serviços ofertados a essa população, na perspectiva do fortalecimento de Políticas Públicas de Estado, em um contexto nunca vivenciado pelo poder público do município (PMB, 2020, p.1).

Assim, a PMB se viu diante da necessidade de buscar estratégias de gerenciamento e organização dessa migração, a fim de garantir não apenas uma recepção inicial com atendimento emergencial, mas também o acesso aos serviços essenciais, como moradia, alimentação, educação, saúde, entre outros. Para tanto, foram desenvolvidas e implementadas Políticas Públicas direcionadas à integração desses migrantes na cidade, assegurando seus direitos fundamentais.

De acordo com a PMB (2020), um total de 1.299 migrantes foram atendidos no período de 2017 a 2020, sendo a maioria de nacionalidade venezuelana e pertencente à etnia Warao. As principais ações adotadas pela prefeitura incluíram o atendimento social, o acolhimento institucional no abrigo municipal e o acompanhamento de famílias que não foram acolhidas nos abrigos por meio de visitas técnicas realizadas pelos funcionários da Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), que é a Secretaria Municipal de Assistência Social de Belém-PA. Além disso, foram disponibilizados alimentos e materiais de higiene e limpeza, realizado o cadastramento para regularização migratória por meio do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) e Sistema do Comitê Nacional para Refugiados (SISCONARE), bem como o cadastramento das famílias no Cadastro Único para a inclusão em programas sociais. A implementação de todas essas iniciativas exigiu uma mobilização intensa, colaboração e sinergia entre as diversas secretarias municipais, tais como assistência social, moradia, educação, saúde, emprego e renda, conforme ressaltado pela PMB (2020, p.2):

A condição de migrantes e refugiados (que põe riscos sociais e pessoais acho que vivenciam essa realidade), bem como as diferenças étnicas, culturais e de idioma, são elementos reais e que demandam olhar específico e sensível no atendimento, diálogo, escuta aos usuários e ao longo do processo de garantia de direitos sociais. Porém, de maneira nenhuma, estes elementos são justificativas para que este público não tenha acesso a redes de serviços. As dificuldades encontradas nesse contexto exigem de nós, trabalhadores da política de assistência social, a construção coletiva de alternativas que viabilizem e facilitem o acesso da população migrante aos serviços existentes (PMB, 2020, p. 2).

Porém, uma série de carências faz com que o atendimento e implantação de políticas públicas do município não sejam colocadas em prática como é desejável. Segundo a Prefeitura Municipal de Belém (2020), a situação dos indígenas Warao em Belém ainda é, em muitos casos, degradante:

[...] violência contra as mulheres; trabalho infantil; exposição de crianças, adolescentes e jovens ao tráfico e consumo de substâncias psicoativas; exposição de meninas e mulheres à violência sexual e exploração; crianças e adolescentes separados de seus pais ou desacompanhados de pessoa adulta; negligência contra crianças e adolescentes; negligência contra a pessoa idosa; descumprimento das condicionalidades do PBF (Programa Bolsa Família); condições precárias de moradia e habitação; falta de acesso a água e saneamento adequados, entre outros (PMB, 2020, p. 4).

Essas situações são principalmente resultado de dois fatores fundamentais:
1) Ainda não foi alcançada uma presença e articulação mais robusta entre

os órgãos municipais, como a Secretaria de Assistência Social, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), a fim de fornecer um suporte mais abrangente e acompanhamento às demandas e situações de risco enfrentadas por essa população, seja devido à falta de estrutura física ou à escassez de mão de obra qualificada; 2) Há uma carência de servidores públicos capacitados para lidar com migrantes de diferentes idiomas, culturas e que são alvo de diversos preconceitos.

A Fundação Papa João XXIII - FUNPAPA (Secretaria de Assistência Social) é o órgão da PMB responsável por lidar com a migração de venezuelanos. Em parceria com o Estado do Pará, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e algumas organizações não governamentais, a FUNPAPA busca criar uma rede de apoio para atender às necessidades dessa população no município de Belém. Inicialmente, foram estabelecidos abrigos e casas de passagem, com sistema de autogestão pelos próprios migrantes. No entanto, devido a denúncias na imprensa local e nacional devido à falta de condições adequadas de habitação e desorganização, foi necessário repensar o acolhimento (G1, 2019; O Liberal, 2019; Brasil de Fato, 2020), criando assim um único espaço para acolher estes migrantes sob gerência da PMB, o chamado Espaço de Acolhimento Institucional do Tapanã (EAT) – que será abordado mais adiante. Outra medida de extrema importância implementada pela PMB foi a criação do Núcleo de Atendimento aos Migrantes e Refugiados (NAMIR), cujo principal objetivo é oferecer suporte às demandas de migrantes e refugiados que necessitam de assistência no município, por meio de atendimento especializado e encaminhamento para o acesso aos serviços públicos. De acordo com informações da PMB (2020, p. 5), a criação do NAMIR possibilitou:

[...] dar maior atenção aos elementos específicos acerca do idioma e comunicação, da compreensão sobre a configuração dos grupos familiares, formas de organização, o conhecimento detalhado acerca da população Warao, entre outros. Porém, a ausência de articulação prévia e construção coletiva entre as diretorias e complexidades desde o início do processo (surgimento da demanda) fez com que, atualmente, quase todas as situações envolvendo migrantes e refugiados fossem direcionadas a este setor. O trabalho desenvolvido hoje pelo NAMIR perpassa por todas as proteções e complexidades (PMB, 2020, p. 5).

Portanto, o NAMIR é uma espécie de ponto de apoio para os migrantes venezuelanos, que diariamente aparecem por lá na maioria das vezes para solicitar serviços de organização documental, regularização migratória, consulta sobre benefícios sociais, etc. Outra forma de apoio é a mediação e solução de problemas de cunho étnico e cultural que acontecem vez ou outra dentro e fora do EAT, além do fornecimento de cestas básicas doadas. É reconhecido que o NAMIR é sobrecarregado, a maioria das demandas municipais de migrantes e refugiados do município de Belém é direcionada para este núcleo.

Em entrevista realizada com o presidente da Secretaria de Assistência Social de Belém – Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA) em junho de 2021⁴ foi possível identificar as ações realizadas pela Secretaria, a dinâmica dentro do abrigo pela equipe multidisciplinar que atua no espaço e o que pode ser feito para melhorar o acolhimento dos migrantes Warao na cidade de Belém.

Analisando a entrevista do presidente da FUNPAPA, mesmo com pouco tempo no cargo (seis meses), é perceptível que o governo de Belém está realizando ações que visam melhorar o acolhimento dos migrantes Warao na cidade, e que a FUNPAPA está atuando desde a regularização documental até o acolhimento no abrigo municipal. A Secretaria de Assistência Social do município serve como um ponto focal de apoio para os migrantes Warao na cidade de Belém, claro, nos limites políticos e econômicos do município, visando sempre o atendimento mais humanizado possível. Tanto que a Prefeitura de Belém foi agraciada pela terceira vez consecutiva com o Selo MigraCidades, uma honraria concedida pela Organização Internacional para Migrações (OIM) em colaboração com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Essa distinção reconhece as políticas públicas implementadas pela cidade em prol da integração e do bem-estar dos migrantes e refugiados em seu território (Ponto de Pauta, 2023). Através da Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), Belém tem demonstrado seu compromisso em acolher e oferecer suporte aos migrantes, garantindo sua inclusão e dignidade na sociedade local. O Selo MigraCidades é um importante reconhecimento do esforço da cidade em promover a convivência harmoniosa e o respeito à diversidade cultural, além de incentivar outras iniciativas semelhantes em todo o país.

O espaço de acolhimento institucional do Tapanã (Eat)

Em 2021 a Prefeitura de Belém estabeleceu o Espaço de Acolhimento Institucional do Tapanã (EAT) para abrigar os migrantes venezuelanos da etnia Warao⁵. Segundo o presidente da FUNPAPA o critério para os migrantes Warao serem aceitos no EAT: *“é espontâneo, alguns vem procurar a FUNPAPA pra legalizar essa situação e nós oferecemos essa oportunidade do abrigamento, aí alguns aceitam e querem morar no abrigo e outros não, preferindo outros tipos de vivência, como o aluguel de residências”* (SODRÉ, 2022, p. 163). Ou seja, nem todos os migrantes aceitam ir para o abrigo, e isso é respeitado. Os que se interessam em morar no espaço são acolhidos e os que não querem, ficam na cidade por conta própria, mas recebem ajudas esporádicas da FUNPAPA ou sempre que solicitam no órgão.

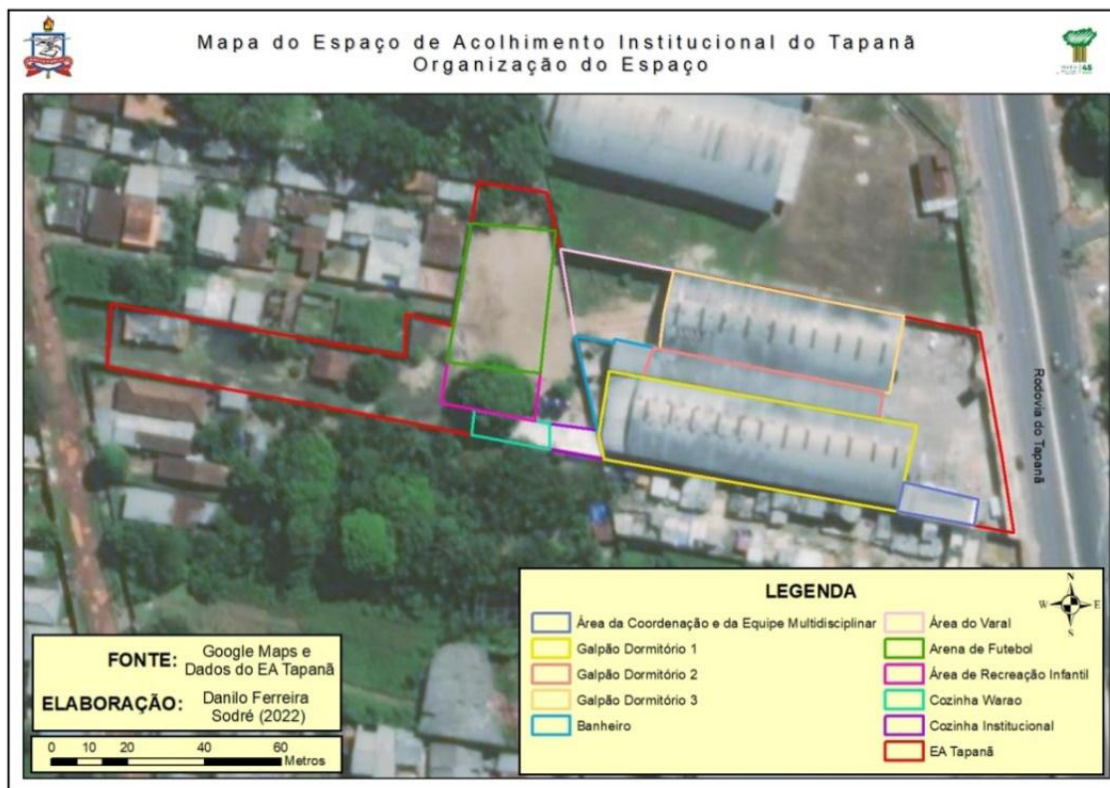
O EAT está localizado na Rodovia do Tapanã, SN, é composto por dez espaços: área da coordenação e equipe multidisciplinar, galpões dormitórios 1, 2 e 3, banheiro, varal, arena para jogar futebol, área para recreação infantil,

4 Integra da entrevista em Sodré (2022, pp. 163-164).

5 Os Warao podem solicitar a condição de refugiado (Lei nº 9.474/1997) ou de residência temporária (Portaria Interministerial nº 9/2018) no Brasil. Em Belém, no EAT, todos são identificados, legalmente, como refugiados ou solicitantes de refúgio, pelo fato de serem povos originários, de acordo com documentos internos do EAT.

cozinha adaptada à cultura Warao e cozinha institucional (Figura 2 e 3).

Figura 2. Espaço de Acolhimento Institucional do Tapanã.



Fonte: Elaboração própria na base de Google Maps (2022).

Figura 3. Imagens do EAT.

a) Entrada do EAT



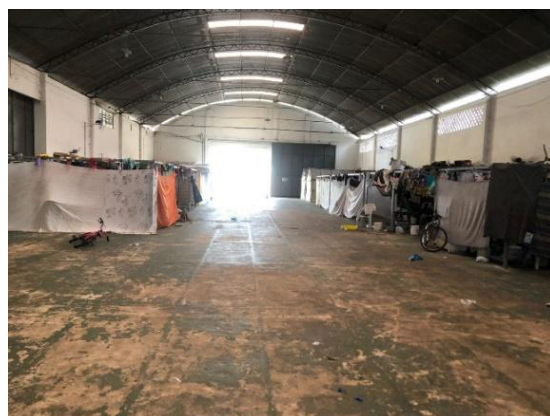
b) Espaço Familiar (1)



c) Locais de alojamento (2)



d) Locais de alojamento (2)



e) Locais de alojamento (2)



f) Locais de alojamento (2)



O espaço não é adequado para um acolhimento satisfatório, pois os locais individuais são improvisados com panos para separação e privacidade. Os banheiros são de uso coletivo e separado por sexo, mas aparentemente sem funcionamento adequado com alagamentos constantes ao seu redor. As áreas destinadas a lazer são uma arena de futebol e um brinquedo infantil, apresentam a necessidade de manutenção para deixá-las em melhores condições de uso. Quanto à área de alimentação, os Warao contam com uma cozinha que segue as características culturais e sociais dos indígenas, com o fogão a lenha onde preparam suas comidas típicas.

Porém, conforme o Presidente da FUNPAPA, “atualmente as estruturas são os galpões que a prefeitura alugou, tem alguns problemas de infraestrutura que ainda estamos resolvendo aos poucos, mas estamos empenhados em melhorar cada vez mais pra dar dignidade aos nossos irmãos venezuelanos” (Sodré, 2022, p. 164). Conclui-se, pois, que a cidade de Belém apresenta um acolhimento presente, com políticas públicas direcionadas e segue um caminho para melhorar cada vez mais.

Perfil sociodemográfico e inclusão social dos indígenas warao do EAT

Os registros da população indígena do EAT mostram que o espaço é composto de 143 pessoas, tais informações permitem identificar alguns elementos do seu perfil sociodemográfico e de sua inclusão social e econômica na cidade de Belém-PA.

Idade, sexo e outras características

Primeiramente nota-se que é uma população com predominância de crianças e jovens, de 0 até 19 anos (59,5%) e de mulheres (53,9%) (Tabela 1), porém, há presença importante de pessoas em idade de trabalhar, de 20 a 59 anos (36,4%), o menor grupo são de pessoas idosas (4,1%).

Tabela 1 - Número total de migrantes Warao abrigados no EAT em Belém-PA por faixa-etária e sexo (2021).

Faixa Etária	Sexo		Total
	M	F	
0-19	36	49	85
20-59	26	26	52
60 anos ou +	4	2	6
Total	66	77	143

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2021).

Esse predomínio de crianças e jovens entre os migrantes Warao demonstra que, a migração desse grupo ocorre predominantemente por arranjos familiares, onde vários grupos familiares se deslocam da Venezuela em direção a outros lugares. Esse modo familiar representa uma das suas organizações, não existe uma liderança do coletivo abrigado, cada família apresenta sua autonomia e alguém que responde pela mesma, a falta de um cacique é comum para migrantes Warao no Brasil (ACNUR, 2021).

A Tabela 2 identifica a posse de documento e o ano da chegada dos migrantes Warao no EAT. O ano que mais apresentou entrada de migrantes Warao no abrigo EAT de Belém-PA foi 2020, com a chegada de 117 migrantes, cerca de 81,9% do número de abrigados atualmente, enquanto no ano de 2021 entraram apenas 26 migrantes, representando cerca de 18,1% dos abrigados, ou seja, houve uma diminuição significativa no número de entrada de migrantes no abrigo municipal de Belém. Diversos motivos podem explicar essa diminuição, inclusive a alta mobilidade que existe entre o povo Warao, o fim dos lockdowns nas cidades brasileiras devido à diminuição de casos da pandemia, a vacinação contra a COVID-19, entre outras razões, contribuíram

para a decisão do migrante de sair ou nem entrar no abrigo municipal. Entretanto, o principal motivo está ligado a alta mobilidade que esse coletivo apresenta desde a Venezuela; essa prática de nomadismo contemporâneo se intensificou nas cidades brasileiras devido a diminuição do volume de “coletas” obtidas nas ruas, segundo funcionários do NAMIR.

A documentação é um ponto alto no acolhimento em Belém-PA, pois a grande maioria de migrantes acolhidos é documentada (96,5%). Os poucos indocumentados do abrigo de Belém-PA do ano de 2020 são crianças que ainda não tinham documentação e os de 2021 são aqueles migrantes que chegaram recentemente no abrigo municipal. O cenário do acolhimento na capital paraense é, portanto, positivo quanto à documentação pela agilidade em documentar os migrantes.

Tabela 2 - Posso de documentação e ano de ingresso no EAT de migrantes Warao.

Situação Documental	Ano de ingresso no EAT		Total	%
	2020	2021		
Sem documentação	2	3	5	3,5
Com Documentação	115	23	138	96,5
Total	117	26	143	100

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2021).

Esse grande número de migrantes regularizados com a documentação dentro do EAT possibilita o acolhimento mais eficiente, por terem acesso a programas e políticas sociais voltadas para toda a população brasileira. Os programas de assistência social e renda familiar são importantes no EAT (Tabela 3). O número de beneficiados é alto, cerca de 77,5% dos arranjos familiares informaram que recebiam algum tipo de benefício social. Há um total de 59 benefícios sociais distribuídos em 31 famílias abrigadas.

Tais dados identificam a existência de políticas públicas que permitem a inserção socioeconômica no destino, principalmente para aqueles migrantes abrigados que não apresentam condições favoráveis (escolaridade e experiência de trabalho) para conseguir um emprego formal. Conclui-se, portanto, que o acolhimento no EAT é realizado da maneira mais eficiente possível no que diz respeito a políticas públicas de redistribuição de renda.

Tabela 3 - Benefícios sociais para migrantes Warao abrigados no EAT (2021).

Benefícios Sociais	Nº de beneficiários*
Auxílio Emergencial	12
Bolsa Família	15
Renda Pará	12
Bora Belém	2
Vale Gás	18
Total	59

***Contabilizados por indivíduos.
Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2021).**

Educação

Os dados obtidos da Prefeitura Municipal de Belém (2021) permitem analisar alguns aspectos do nível de educação da população do EAT, no que se refere a: 1) crianças Warao matriculadas na educação infantil da rede municipal de ensino; 2) Warao de várias idades matriculados no programa Educação para Jovens e Adultos (EJA); e 3) lista de migrantes Warao abrigados que foram aprovados no Processo Seletivo Especial para migrantes, refugiados, asilados, apátridas e vítimas de tráfico de pessoas (PS-Migre) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Quanto às crianças matriculadas na educação infantil, a Tabela 4 demonstra que existe um total de 18 crianças matriculadas na rede municipal de ensino em uma escola de tempo integral.

Tabela 4 - Filhos de migrantes Warao abrigados na EAT matriculados na educação infantil da rede municipal de ensino (2021).

Ciclo/Série	Migrantes	Sexo		Total
		M	F	
Berçário I	4	2	2	1 ano
Berçário II	1	-	1	2 anos
Maternal II	7	2	5	3 a 4 anos
Jardim I	2	1	1	4 5 anos
Jardim II	4	2	2	5 a 6 anos
Total	18	7	11	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2021).

Tais dados confirmam a necessidade de aprofundar uma política educacional para crianças e adolescentes, visto que eles são a maioria dos abrigos no EAT. Entretanto, é necessário repensar e debater uma política educacional direcionada para os indígenas Warao respeitando suas crenças e cultura. Tal medida torna-se urgente, pelo fato de que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) garante as crianças e adolescentes o direito à educação, estar em uma escola é essencial para crianças em idade escolar e também uma forma de acolhimento e inserção na sociedade de destino, através da educação.

A Tabela 5 destaca os migrantes Warao abrigados no Espaço de Acolhimento Institucional do Tapanã matriculados no programa Educação para Jovens e Adultos (EJA) da rede estadual de ensino. O número total de migrantes matriculados no EJA é de 38 pessoas, sendo que desses, 20 do sexo masculino e 18 do feminino.

Tabela 5 - Migrantes Warao abrigados no EAT matriculados na Educação Jovens e Adultos (EJA) por etapas e sexo (2021).

Sexo	Etapas da Educação de Jovens e Adultos (EJA)				Total
	1°	2°	3°	4°	
Masculino	7	7	3	3	20
Feminino	2	5	7	4	18
Total	9	12	10	7	30

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2021).

A retomada dos estudos no destino é uma das etapas do acolhimento oferecido pela cidade de Belém, principalmente por se tratar de uma população indígena, esta retomada de estudos irá possibilitar a capacitação e assim aumentar as oportunidades, para que futuramente possa ocorrer outro tipo de inserção, a laboral.

A Universidade Federal do Pará disponibilizou no ano 2020 um processo seletivo especial para migrantes, refugiados(as), asilados(as), apátridas e vítima de tráfico de pessoas, sendo uma universidade pioneira na região norte a realizar tal medida. O objetivo da UFPA é promover as políticas de ações afirmativas que visam a inclusão desses grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, buscando alcançar a inclusão social através do estudo. A realização do PSE-Migre corrobora a necessidade de inserir os migrantes Warao na realidade local no destino, dando oportunidades para que eles consigam se estabelecer em uma nova cidade e possibilitando a efetivação de direitos. É o que destaca a coordenadora da Assessoria da Diversidade e Inclusão Social (ADIS) da UFPA, a Prof.^a Zélia Amador de Deus à Assessoria de Comunicação Institucional da UFPA:

Esta é nossa primeira seleção, na qual tivemos a procura apenas de refugiados(as) e imigrantes. A procura foi pequena, talvez por causa da pandemia. Porém, neste momento, é significativo que seis indígenas da etnia Warao, da Venezuela, na condição de refugiados(as), tenham sido aprovados(as). Grande felicidade! Muito gratificante! É a UFPA avançando em seu processo de inclusão social (UFPA, 2020, n.p.).

Visto a importância de tais políticas para os migrantes e refugiados, o PSE-Migre contou com a aprovação de 24 pessoas das mais diversas nacionalidades. Entre os aprovados, houve 6 migrantes Warao que estão acolhidos no Espaço de Acolhimento Institucional do Tapanã (EAT) (Tabela 6):

Tabela 6 - Migrantes Warao acolhidos no EAT e que foram aprovados na UFPA (2021).

	Sexo	Idade	Curso
Migrante1	M	28	Farmácia
Migrante 2	M	28	Letras - Espanhol
Migrante 3	M	39	Pedagogia
Migrante 4	F	31	Pedagogia
Migrante 5	M	32	Letras - Português
Migrante 6	M	38	Pedagogia

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2021).

Essas políticas específicas de ações afirmativas direcionadas para a população de migrantes são importantes para promover a inserção socioeconômica dessa população no destino. A realização de um curso superior é uma das alternativas para criar condições favoráveis para que essas pessoas junto de seus familiares consigam se estabelecer no destino e assim conseguir se inserir futuramente no mercado de trabalho local a partir de uma capacitação de nível superior.

Visto que o coletivo apresenta baixa qualificação, o poder público deve atuar para garantir que esse grupo consiga acessar escolas básicas, escolas técnicas e universidades, visando criar mecanismos de inserção dos migrantes Warao nos diversos níveis de ensino no Brasil, para prepará-los e capacitá-los para o mercado de trabalho. Quanto a educação a PMB está atuando nos limites econômicos e políticos de maneira incisiva para criar opções e mecanismos de inserção dos migrantes na realidade local de educação.

Trabalho

Os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Belém (2021) permitem analisar a questão do trabalho através de: 1) Inserção de adolescentes e jovens no Programa Jovem Aprendiz; 2) Curso de Soldagem Revestido fornecido pelo Instituto Federal do Pará – IFPA para migrantes Warao abrigados; 3) Curso de Manutenção de Celular e curso de Penteado e Maquiagem.

A Tabela 7 destaca os jovens Warao entre 14 e 24 anos inseridos no banco de dados do programa Jovem Aprendiz do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE). Um total de 41 migrantes da etnia Warao foram inscritos no programa Jovem Aprendiz, sendo que 19 são do sexo masculino (43,6%) e 22 do feminino (56,4%). A faixa-etária de 14 a 17 anos (56,4%) representa a maioria dos migrantes inscritos. O objetivo deste programa é fornecer oportunidades de inserção dos jovens no mercado de trabalho (CIEE, 2022).

Tabela 7 - Migrantes Warao acolhidos no ETA que estão inscritos no programa Jovem Aprendiz (2021).

Faixa Etária	Sexo		Total
	M	F	
14 -17 anos	9	13	22
18 - 21 anos	8	6	14
22 - 24 anos	2	3	5
Total	19	22	41

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2021).

Essa política é válida a partir do momento que há uma inserção desses jovens no mercado de trabalho, porém, não houve registro de migrantes que tenham conseguido trabalho como Jovem Aprendiz, o que revela que o poder público municipal deve atuar em conjunto com a iniciativa privada para criar condições e oportunidades de inserção laboral desses migrantes, ou seja, que essa política se concretize na prática.

A Tabela 8 traz mais informações sobre um curso de soldagem revestido fornecido pelo Instituto Federal do Pará (IFPA) que inclui migrantes Warao interessados em participar, detalhando seu nível de escolaridade e experiências práticas de trabalho na origem (Venezuela). Foram inscritos um total de 12 migrantes, a maioria com ensino fundamental incompleto (58,3%), mas apenas 7 relataram alguma experiência. As mais mencionadas foram: agricultor (5) e pescador (5) que representam 55,4% do total – experiências ligadas a vida indígena.

Tabela 8 - Listagem do curso de profissionalização em Soldagem revestido disponibilizado para migrantes acolhidos no EAT (2021).

	Sexo	Escolaridade	Experiência de trabalho
Migrante 1	M	Ens. Fund. Incompleto	Não
Migrante 2	M	Ens. Fund. Incompleto	Pescador e Agricultor
Migrante 3	M	Ens. Fund. Incompleto	Pescador e Agricultor
Migrante 4	M	Ens. Fund. Incompleto	Fazendeiro, Agricultor e Ajudante de Pedreiro
Migrante 5	M	Ens. Fund. Incompleto	Pescador, Professor Substituto e Ajudante de Pedreiro
Migrante 6	M	Não alfabetizado	Fazendeiro e Agricultor e Pesquisador
Migrante 7	M	Ens. Fund. Incompleto	Pescador e Agricultor
Migrante 8	M	-	-
Migrante 9	M	-	-
Migrante 10	M	Não alfabetizado	Agricultor, Frentista, Serviços Gerais e Coletor
Migrante 11	M	Ens. Fund. Incompleto	-
Migrante 12	M	Ens. Médio Completo	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2021).

Esses dados demonstram que o nível de escolaridade desse grupo de migrantes do EAT pode ser considerado baixo, o que pode ser devido a sua particularidade histórica e o estilo de vida dos indígenas Warao, que fica evidente quando se consideram as experiências práticas de trabalho, onde a maioria relatou ter experiências relacionadas com o modo de vida indígena. Tais particularidades e características devem ser consideradas na elaboração de políticas públicas voltadas para a inserção no mercado de trabalho desse grupo de migrantes, priorizando atividades que respeitem sua cultura e seu modo de vida.

Esses dados permitem deduzir que o acolhimento na cidade de Belém, principalmente na questão do trabalho, consiste em ações incipientes diante da grande urgência que esse grupo migratório vivencia.

CONCLUSÕES

Dentro da migração venezuelana para o Brasil se destaca a particularidade da diáspora dos indígenas Warao. Historicamente esse grupo étnico vem se deslocando do seu território de origem – Delta do rio Orinoco na Venezuela – para vários outros lugares, primeiro dentro do seu país, e posteriormente, para outros países. No território brasileiro eles estão presentes em várias cidades em busca de dinheiro, alimentos, moradia, e outros insumos. Uma dessas cidades é Belém, capital do estado do Pará, que serve como destino e trânsito.

Na cidade de Belém-PA, foram identificadas várias ações direcionadas para o acolhimento dos migrantes Warao. A capital paraense conta com um espaço de acolhimento (EAT) que abriga 143 migrantes Warao, que por serem considerados povos originários, eles se enquadram num contexto de proteção humanitária específico, sendo, inclusive, todos os abrigados considerados refugiados ou solicitantes de refúgio. O migrante acolhido na cidade de Belém é majoritariamente do sexo feminino; na faixa-etária de 0 e 19 anos; com nível de escolaridade até o ensino fundamental; e as experiências de trabalho são principalmente atividades próximas ao modo de vida indígena, como pesca, caça e plantio de alimentos. Esse perfil sociodemográfico, em uma metrópole como Belém-PA, onde predomina o setor terciário da economia, dificulta sua inserção no mercado de trabalho. Como consequência, a maioria de migrantes Warao encontra-se desempregada ou recebendo apoio financeiro através de políticas públicas de distribuição de renda, adicionando dinheiro com a “coleta” (mendicância), prática já utilizada no seu país de origem.

O acolhimento na cidade de Belém-PA pode ser considerado satisfatório pela forma como os órgãos responsáveis – FUNPAPA, SESMA, SEMEC, entre outros, estão atuando em conjunto, para garantir com que esse grupo seja acolhido, respeitando as suas particularidades e características tradicionais. É válido destacar a agilidade em documentar e regularizar a situação migratória dos

mesmos, podendo, assim, conseguir acesso a programas sociais do governo federal, estadual e municipal. A criação de um abrigo exclusivo para indígenas com a presença de uma equipe multidisciplinar no dia-a-dia torna o local mais propício a manter uma organização, garantindo a esse grupo melhores condições de acolhimento e acompanhamento.

Porém, melhorias devem ser realizadas no EAT, principalmente quanto a sua infraestrutura, garantindo assim um acolhimento mais eficiente: a) instalação de ventiladores; b) aumento da privacidade para cada família com estruturas separando os espaços de cada unidade familiar; c) limpezas periódicas em horários convenientes, já que a limpeza é realizada com jatos d'água; d) melhoria e diversificação na área de lazer e atividades para as crianças, visto que elas são a maioria, garantindo assim opções de lazer e recreação para as mesmas; e) melhoria na cozinha Warao, garantindo que elas tenham condições sanitárias para não prejudicarem a saúde do coletivo; f) adequar a capacitação e inserção desses migrantes no mercado de trabalho conforme sua cultura e capacidade, inclusive acrescentando cursos de português; g) utilizar os espaços ociosos do EAT para que os Warao consigam reproduzir seu modo de vida, como por exemplo, a plantação de alimentos, que poderia ser para o consumo das famílias abrigadas e a comercialização do excedente no bairro.

Dessa forma, o acolhimento de migrantes Warao em Belém tem como objetivo promover a inserção dos migrantes na realidade local no menor tempo possível, respeitando as particularidades culturais e étnicas desse povo originário. Porém, é inegável que existem barreiras físicas, culturais e econômicas que devem ser contornadas para alcançar de fato os objetivos internacionais de acolhimento e integração dos migrantes e refugiados venezuelanos, para que eles tenham acesso a direitos fundamentais como todo e qualquer ser humano em solo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (2021). *Os Warao no Brasil: Contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes, 2021*. Recuperado de <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/04/WEB-Os-Warao-no-Brasil.pdf>

Brasil de Fato (2020, 26 de agosto). Indígenas Warao sofrem com péssimas condições de vida no abrigo público de Belém. *Brasil de Fato*. Recuperado de <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/26/indigenas-warao-sofrem-com-pessimas-condicoes-de-vida-no-abrigo-publico-de-belem>

CIEE - Centro de Integração Empresa Escola (2022). *Programa Jovem Aprendiz, 2022*. Recuperado de <https://portal.ciee.org.br/para-voce/jovem-aprendiz-ciee/aprendiz/>

Creswell, John (2007). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed.

Fröhlich, Matheus (2022). Migrações como resistência: um ensaio sobre a migração contemporânea dos Waraos na Amazônia brasileira. En Gonçalves, Veronica e Filipii, Eduardo (Ed.) *Amazônia no século XXI: temas de estudos estratégicos internacionais* (pp. 181-199). Porto Alegre: UFRGS/FCE. Recuperado de <https://www.ufrgs.br/ppgeei/wp-content/uploads/2022/05/Amazonia-no-Seculo-XXI-Temas-de-Estudos-Estrategicos-Internacionais.pdf>

Gil, Antônio (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo, Brasil: Atlas.

G1 PA (2019, 30 de agosto). *Abrigos que atendem imigrantes venezuelanos em Belém são denunciados pelas péssimas condições*. G1 PA, *Notícia*. Recuperado de <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/08/30/abrigos-que-atendem-imigrantes-venezuelanos-em-belem-sao-denunciados-pelas-pessimas-condicoes.ghtml>

O Liberal (2019, 25 de junho). Refugiados venezuelanos sobrevivem em situação precária. *O Liberal*. Recuperado de <https://www.oliberal.com/belem/refugiados-venezuelanos-sobrevivem-em-situa%C3%A7%C3%A3o-prec%C3%A1ria-1.166421>

Ponto de Pauta (2023, 4 de janeiro). Belém recebe pela terceira vez consecutiva o selo internacional “Migracidades”. *Ponto de Pauta*. Recuperado de <https://pontodepauta.com/2023/01/04/belem-recebe-pela-3a-vez-consecutiva-o-selo-internacional-migracidades/>

PMB - Prefeitura Municipal de Belém (2021). *Dados quantitativos do Espaço de Acolhimento Institucional do Tapanã*. Pará, Brasil.

PMB - Prefeitura Municipal de Belém (2020). *Relatório informativo: atual contexto de migrantes e refugiados indígenas Warao no município de Belém*. Fundação Papa João XXIII – FUNPAPA, Núcleo de Atendimento ao Migrante e Refugiado – NAMIR. Pará, Brasil.

Ramos, Luciana; Tarragó, Emília; Botelho, Eduardo (2017). *Parecer técnico nº 208/2017*. Sobre a situação dos indígenas da etnia Warao, da região do delta do Orinoco, nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda. Recuperado de <https://pt.scribd.com/document/352654297/Parecer-Tecnico-n208-2017-WARAO-BOA-VISTA>.

Santos, José Raimundo (2019). *Diáspora dos índios Warao da Venezuela*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.ufrr.br:8080/jspui/handle/prefix/440>.

Sodré, Danilo (2022). *Migração Internacional na Pan-Amazônia: Um estudo sobre a migração venezuelana e o acolhimento dos migrantes em Boa Vista-RR e Belém-PA*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil. Recuperado de <https://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2022/DANILO%20FERREIRA%20SODR%C3%89.pdf>.

UFPA - Universidade Federal do Pará (2021). UFPA convoca candidatos aprovados no PSE-Migre 2020 para o processo de habilitação. *UFPA*. Recuperado de <https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/12386-ufpa-convoca-candidatos-aprovados-no-pse-migre-2020-para-o-processo-de-habilitacao>

Zikmund, William (2000). *Business research methods*. Fort Worth: Dryden. Recuperado de https://www.academia.edu/33978482/Business_Research_Method_Zikmund_8th_edition_pdf.

Lyra Jubilut, Liliana e Oliveira Ribeiro, Flávia (2024). A aplicação pelo Brasil da grave e generalizada violação de direitos humanos como base para refúgio no marco dos 25 anos do CONARE. *PERIPLOS. Revista de Investigação sobre Migrações*, 8(1), 32-61.

A aplicação pelo Brasil da grave e generalizada violação de direitos humanos como base para refúgio no marco dos 25 anos do CONARE

La aplicación por parte de Brasil de la grave y generalizada violación de derechos humanos como base para el refugio en el marco de los 25 años del CONARE

Liliana Lyra Jubilut¹
Flávia Oliveira Ribeiro²

RESUMO

Este artigo analisa a aplicação da grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH) como critério de reconhecimento do status de refugiado pelo Brasil. A GGVDH, introduzida no Direito Internacional dos Refugiados pela Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, foi abraçada internacionalmente e incorporada na prática protetiva na América Latina, e estabelece a análise das condições objetivas do país de origem em seu relacionamento com os direitos humanos como base independente para determinação do status de refugiado. O Brasil adota a GGVDH desde o início da década de 1990, tendo ainda se destacado como um dos primeiros países a incorporar esse critério em sua legislação – no artigo 1, III da Lei 9.474/1997. Desde o estabelecimento da arquitetura protetiva nacional contemporânea, que teve em 2023 o marco dos 25 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o Brasil tem aplicado a GGVDH como base para o refúgio. Este artigo traça a evolução histórica do conceito de GGVDH no Direito Internacional dos Refugiados da América Latina; descreve sua incorporação no Brasil, comparando sua redação na legislação brasileira com a de outros países latino-americanos; contextualiza a evolução histórica de sua implementação no Brasil antes e depois da Lei 9.474/97; e analisa a aplicação desse critério pelo Brasil, a partir da atuação do CONARE, em casos

1 Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo e LL.M. em International Legal Studies pela NYU School of Law. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos. Co-Chair Global Academic Interdisciplinary Network do Pacto Global para Refugiados. E-mail: ljubilut@gmail.com; Rede social acadêmica: <https://unisantos.academia.edu/Lilianajubilut>

2 Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP. E-mail: flavia.o.ribeiro@unesp.br; Rede social acadêmica: <https://orcid.org/0000-0002-9645-655X>

individuais e em procedimentos de reconhecimento em grupo, de forma prima facie, para nacionalidades específicas. O texto tem como referenciais teóricos o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, utilizando pesquisas bibliográfica, normativa e documental por meio da análise de notas técnicas do CONARE, e é construído a partir do recorte temporal dos 25 anos do CONARE, analisando, assim, os documentos e decisões até esse marco. Com isso, espera-se contribuir para demonstrar não apenas a essencialidade da prática na proteção às pessoas refugiadas no Brasil, como também para garantir uma aplicação inclusiva de proteção humanitária no Brasil e em toda a região (a partir de suas boas práticas).

Palavras-chave: Refugiados. Proteção. Declaração de Cartagena. Lei 9.474/97. Violação maciça de direitos humanos.

RESUMEN

Este texto analiza la aplicación del criterio de grave y generalizada violación de derechos humanos (GGVDH) como base para el reconocimiento de la condición de refugiado en el contexto de Brasil. La GGVDH, introducida en el Derecho Internacional de Refugiados por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en 1984, fue ampliamente aceptada a nivel internacional e incorporada en la práctica de protección en América Latina, y establece el análisis de las condiciones objetivas del país de origen en su relación con los derechos humanos como fundamento independiente para determinar la condición de refugiado. Brasil adopta la GGVDH desde principios de la década de 1990, destacándose como uno de los primeros países a incorporar este criterio en su legislación (en el artículo 1, inciso III de la Ley 9.474/1997). Desde el establecimiento de la arquitectura de protección nacional contemporánea, que en 2023 conmemora los 25 años del Comité Nacional para os Refugiados (CONARE), Brasil ha aplicado la GGVDH como fundamento para el refugio. Este texto traza la evolución histórica del concepto de GGVDH en el Derecho Internacional de Refugiados de América Latina; describe su incorporación en Brasil, comparando su redacción en la legislación brasileña con la de otros países latinoamericanos; contextualiza la evolución histórica de su implementación en Brasil antes y después de la Ley 9.474/97; y analiza la aplicación de este criterio por parte del CONARE, en casos individuales y en procedimientos de reconocimiento en grupo, de modo prima facie, para nacionalidades específicas. El texto tiene como marcos teóricos de referencia el Derecho Internacional de Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, utilizando investigaciones bibliográfica, normativa y documental mediante el análisis de las notas técnicas del CONARE, y se construye a partir del marco temporal de los 25 años de CONARE, analizando así los documentos y decisiones hasta este marco. Con esto, se espera contribuir no solo a demostrar la esencialidad de la práctica en la protección de las personas refugiadas en Brasil, sino también a garantizar una aplicación

inclusiva de la protección humanitaria en Brasil (y en toda la región a partir de sus buenas prácticas).

Palabras clave: Refugiados. Protección. Declaración de Cartagena. Ley 9.474/97. Violación masiva de derechos humanos.

INTRODUÇÃO

O conceito internacionalmente convencionado de refugiado³ foi estabelecido, em sua fase contemporânea, a partir da Convenção relativa ao *Status* dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), como reflexo e resposta às práticas e resultados da Segunda Guerra Mundial. Tal critério determina que se reconheça como refugiado qualquer pessoa

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, 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 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 (artigo 1, A, 2) (ACNUR, 1951).

Estabelece, assim, a necessidade de bem-fundado temor de perseguição, com base em um dos cinco motivos elencados, acrescido da extraterritorialidade, da necessidade de proteção (presente nas ideias de cláusula de cessação – artigo 1, C – e de não aplicação quando outras formas de proteção estiverem presentes, artigo 1, D) e do merecimento de proteção (presente nas cláusulas de exclusão – artigo 1, F), como bases para tal status. Além destes critérios, o conceito de refugiado da Convenção de 51 está limitado pelas reservas temporal (que só permite o reconhecimento com base em acontecimentos antes de 1º de janeiro de 1951) e geográfica (que delinea o refúgio para acontecimentos na Europa). Em 1967, tal situação se altera, com a Convenção de 51, sendo emendada pelo Protocolo sobre o Status de Refugiado de 1967 que eliminou a reserva temporal.

Desde então não ocorreram mudanças significativas no conceito de refugiado no âmbito internacional. O foco da produção normativa dos documentos internacionais parece ter sido mais no âmbito da governança da migração e do deslocamento internacionais, com diretrizes aos Estados sobre a proteção de pessoas refugiadas e outras pessoas migrantes. Exemplos desses documentos incluem a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 2016, e o Pacto Global sobre Refugiados, de 2018.

³ Este texto respeita perspectivas de gênero e, por isso, busca adotar uma linguagem neutralizada utilizando a palavra 'refugiado(s)' apenas ao se referir ao termo técnico-jurídico.

Por outro lado, em nível regional, avanços no conceito de refugiado foram estabelecidos⁴. No contexto da América Latina, isso se deu por meio da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena). Este documento introduziu cinco critérios adicionais, para coexistir com os critérios estabelecidos na Convenção de 51, a fim de determinar o status de refugiado. Tais critérios são: 1) violência generalizada, 2) agressão estrangeira, 3) conflitos internos, 4) violação maciça dos direitos humanos, e 5) outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; e baseiam-se nos princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, consagrados em documentos internacionais, como os tratados do núcleo duro do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969, e a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 (Jubilut; Zamur, 2017, p. 452).

Embora derivem de um documento não vinculativo, os critérios da Declaração de Cartagena foram adotados pelos países da região, atualmente totalizando 16 Estados: Argentina (2006), Belize (1991), Bolívia (1983), Brasil (1997), Chile (2010), Colômbia (2013), Costa Rica (2014), Equador (1987), El Salvador (2002), Guatemala (2001), Honduras (2004), México (1974), Nicarágua (2008), Paraguai (2002), Peru (2002) e Uruguai (2006) (ACNUR, 2017). A maioria desses países optou por incorporar os critérios da Declaração de Cartagena em sua redação literal, com alguns deles, como o Brasil, adotando o critério, mas com outra formulação em sua redação (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219-220).

Apesar da divergência em relação à redação literal do documento regional, a grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH)⁵ se tornou um critério relevante para determinar a condição de refugiado, aplicável no contexto do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina e no Caribe. Embora não exista uma definição normativa regional ou internacional desse conceito (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 395), o mesmo se refere a ofensas de “graves, flagrantes y extremas” aos direitos humanos (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 395), que resultam no deslocamento internacional e, conseqüentemente, podem ensejar o reconhecimento do status de refugiado a essas pessoas migrantes forçosamente deslocadas.

Em 1993, antes mesmo de incorporar normativamente a GGVDH ao seu ordenamento jurídico, o Brasil aplicou esse critério para o reconhecimento do status de refugiado para pessoas vindas de Angola (Fischel de Andrade, 2017, p. 73). Esse marco consolidou o início da aplicação da GGVDH no Brasil, que

4 No contexto da África, em 1969, foi adotada a Convenção da Organização da Unidade Africana sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (OAU, 1969), pioneira em esforços para complementar os instrumentos universais de proteção às pessoas refugiadas (CIREFCA, 1989, para. 13) e no movimento de definições regionais mais extensas de refugiado.

5 Por focar no contexto brasileiro, o presente artigo adota como padrão o uso da expressão grave e generalizada violação dos direitos humanos (GGVDH), e não a redação literal da Declaração de Cartagena em todo o texto.

posteriormente se tornaria o critério predominante para o reconhecimento da condição de refugiado no país, uma vez que, de acordo com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), de 1997 até janeiro de 2023, 66,57% do total de pessoas que foram reconhecidas como refugiadas (49.630 de 74.543) o foram com base neste critério (CONARE; ACNUR, 2023).

A GGVDH está consagrada no Brasil em seu ordenamento jurídico por meio do art. 1º, inciso III da Lei 9.474/1997, e tem sido aplicada tanto por meio de procedimentos individuais quanto em reconhecimentos em grupo, para nacionalidades específicas, a partir de procedimentos *prima facie*. Em todos os casos o reconhecimento se baseia não mais em um individualizado bem-fundado temor de perseguição por um dos 5 motivos convencionais, mas sim em uma análise das condições objetivas do país de origem em sua relação com os direitos humanos.

Tal análise, assim como de todas as solicitações de refúgio no Brasil, é feita pelo CONARE, estabelecido pela Lei 9.474/97 em seu Título III. No marco dos 25 anos desta legislação (em julho de 2022) e do início da atuação do CONARE (em outubro de 2023), este artigo busca, com a descrição e a análise da aplicação pelo Brasil da GGVDH como base para refúgio, contribuir para demonstrar, não apenas a essencialidade da prática na proteção às pessoas refugiadas no Brasil, como também para garantir uma aplicação inclusiva de proteção humanitária no Brasil e em toda a região, a partir de suas boas práticas. O texto é construído a partir do recorte temporal dos 25 anos do CONARE, analisando, assim, os documentos e as decisões até esse marco (ou seja, outubro de 2023, como mencionado).

Para tanto, com base no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional dos Refugiados como referenciais teóricos, o estudo foi elaborado por meio de pesquisas bibliográfica, normativa e documental por meio da análise de notas técnicas do CONARE⁶.

Este artigo inicia com uma contextualização da GGVDH, traçando sua história no Direito Internacional dos Refugiados da América Latina a partir

6 (1) CONARE (2019). Nota Técnica N° 3/2019 – Estudo de País de Origem: Venezuela. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_mj8757617estudodepaisdeorigemvenezuela.pdf

(2) CONARE (2020a). Nota Técnica N° 19/2020 – Estudo de País de Origem: Síria. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01-ntsiria.pdf

(3) CONARE (2020b). Nota Técnica N° 26/2020 – Estudo de País de Origem: Iraque. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/NT_Iraque.pdf

(4) CONARE (2020c). Nota Técnica N° 3/2020 – Estudo de País de Origem: Afeganistão. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/SEI_08018.001832_2018_01Afeganistao.pdf

(5) CONARE (2021a). Nota Técnica N° 1/2021 – Estudo de País de Origem: Mali. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01-nt_mali.pdf

da Declaração de Cartagena; descreve então sua incorporação pelo Brasil, destacando as diferenças em sua redação na legislação brasileira em comparação com outros países latino-americanos; e em seguida, contextualiza a evolução histórica da aplicação no Brasil antes e depois da Lei 9.474/97, examinando o sistema de reconhecimento do status de refugiados e como ocorreu a introdução da GGVDH na legislação de proteção das pessoas refugiadas no Brasil. Por fim, analisa a aplicação do critério da GGVDH pelo CONARE, tanto em casos individuais; quanto pelo reconhecimento em grupo por nacionalidades, por meio de procedimento *prima facie*, ou seja, “procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado” (CONARE, 2019, p. 13; CONARE, 2020a, p. 15; CONARE, 2020b, p. 22; CONARE, 2020c, p. 13; CONARE, 2021a, p. 29; CONARE, 2021b, p. 24), incluindo a análise dos relatórios dos 6 países que atualmente têm reconhecidas a GGVDH para tais procedimentos.

O CONCEITO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS (GGVDH)

A concepção do critério de GGVDH foi introduzida no Direito Internacional dos Refugiados a partir da Declaração de Cartagena de 1984 (Jubilut, 2017, p. 362-363), como resposta a fluxos de deslocamento forçados na América Central (Jubilut; Carneiro, 2011, p. 67; Jubilut, 2017, p. 104).

Nos anos que antecederam este documento regional, a América Central passava por uma conjuntura de deslocamento massivo de pessoas, provocado por violações de direitos humanos e conflitos civis em El Salvador, Guatemala e Nicarágua (CIREFCA, 1989, para. 14-16)⁷. Estas pessoas buscavam refúgio no México, no Panamá e nos Estados Unidos da América (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 390).

No entanto, os termos da Convenção de 51 e o Protocolo relativo ao *Status* de Refugiado de 1967 (Protocolo de 67) foram reconhecidos como inadequados para abordar a situação das pessoas deslocadas no contexto da região (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 390). A resposta regional para proteção dessas pessoas foi adotada no “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, em novembro de 1984 (ACNUR, 1984, p. 1), e que objetivava reavaliar a proteção internacional das pessoas refugiadas na América Latina. Como resultado, houve a adoção da Declaração de Cartagena sobre Refugiados (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 217).

Este documento regional reconhece critérios adicionais, além dos critérios internacionalmente estabelecidos na Convenção de 51, como base para determinar o status de refugiado, em sua Terceira Conclusão, que estabelece que:

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 1984, p. 3, grifo nosso).

Assim, a Declaração de Cartagena, por um lado, alarga a proteção das pessoas refugiadas, na medida que abarca tanto a definição tradicional da Convenção de 51 e de seu Protocolo de 67, como inclui uma abordagem regional (Jubilut, 2017, p. 363; Setién, Freier y Blouin, 2020, p. 391); e por outro lado, introduz um novo parâmetro de análise no processo de determinação do status de refugiado (*Refugee Status Determination - RSD*) (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219), pois, diferentemente dos critérios internacionais que para RSD se concentram exclusivamente no bem-fundado temor individual de perseguição, permite que a análise para RSD não necessite considerar a existência desse temor individual de perseguição (Jubilut, 2017, p. 363).

As novas possibilidades trazidas pela Declaração de Cartagena, incluindo a GGVDH, para o conceito de refugiado representaram uma mudança no foco, indo de um elemento subjetivo e individualizado (o bem-fundado temor de perseguição da Convenção de 51) para considerar os elementos objetivos que levam ao deslocamento (Jubilut; Carneiro, 2011, p. 67; Reed-Hurtado, 2013, p. 12). Considerando essa ampliação na proteção, frequentemente descreve-se a Declaração de Cartagena em geral, e a GGVDH em especial, como uma “definição ampliada” de refugiado (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219). No entanto, tecnicamente, a Declaração de Cartagena não envolve a introdução de novos motivos à definição tradicional, mas sim uma nova abordagem de análise, com critérios adicionais (Jubilut; Carneiro, 2011, p. 67-68), no caso da GGVDH, a condição objetiva do país de origem em sua relação com os direitos humanos.

O critério de GGVDH, avaliado pelo Estado de acolhida durante o processo de determinação do status de refugiado (RSD), está relacionado, como mencionado, à proteção das pessoas refugiadas por meio de uma análise da situação em seus países de origem, a fim de analisar se existem violações graves, flagrantes e extremas de direitos humanos (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 395), em vez de depender do temor individual de perseguição (Jubilut, 2017, p. 364).

Do ponto de vista conceitual, em relação à aplicação da GGVDH, pode-se considerar duas abordagens possíveis: uma baseada no tipo de direito

7 A situação na América Central inspirou a realização da Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), na Guatemala, em 1989 que adotou o documento “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”. Tal documento serviu de inspiração direta para a Declaração de Cartagena de 1984.

violado e outra na magnitude da violação (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 395). Na prática, observa-se que esse critério é aplicado em situações que atingem determinados patamares de violações, tais como conflitos armados, ditaduras, e ameaças à vida, liberdade ou segurança das pessoas (Jubilut, 2017, p. 365).

Para determinação do *status* de refugiado, a partir da definição abrangente da Declaração de Cartagena, são analisadas a conjuntura de violação de direitos humanos em um determinado tempo, local e país de origem (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 391), em uma aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos (Jubilut; Zamur, 2017, p. 452; Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 391). No mesmo sentido, a ameaça à vida, segurança ou liberdade afetam uma comunidade, devendo ser reconhecida a condição de refugiado a todas as pessoas que fujam da mesma localidade que se encontre em circunstâncias de violações de direitos humanos (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 391).

A falta de uma definição normativa do que seria GGVDH pode ser interpretada de forma positiva, pois permite uma interpretação ampla em relação à proteção das pessoas refugiadas. No entanto, também pode ser motivo de preocupação, pois pode levar à não aplicação do critério em função da falta de clareza ou certeza jurídica (Jubilut, 2017, p. 365), ou ainda ensejar a politização da aplicação da GGVDH, seja na escolha de sua implementação, seja na opção por não reconhecer a existência de GGVDH e, conseqüentemente, o reconhecimento do status de refugiado. De fato, a realidade mostra que, ainda que muitos países da América Latina e Caribe adotem a GGVDH em sua legislação, poucos têm aplicado esse critério no processo de RSD (Reed-Hurtado, 2013, p. 12 e 18-19).

Esta incorporação da GGVDH nos ordenamentos internos dos Estados ganha força a partir da década de 1990, quando os países da região começaram a promover reformas em suas leis relacionadas ao refúgio (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 387). Nesse contexto, o critério de GGVDH estabelecido na Declaração de Cartagena ganhou uma significativa importância na América Latina, já que o “espírito de Cartagena” exerceu uma forte influência sobre os países da região no que diz respeito à proteção das pessoas refugiadas (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219), com, como visto, 16 Estados, incorporando a Declaração (e conseqüentemente a GGVDH) em seus ordenamentos internos (ACNUR 2017).

Como mencionado, a maioria dos países internalizou o critério utilizando termos literais ou muito semelhantes aos apresentados na Declaração de Cartagena: “violência generalizada” e “violação maciça de direitos humanos” (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219). Somente quatro países optaram por incorporar o “espírito de Cartagena”, mas não adotaram a redação exata do critério que amplia a proteção às pessoas refugiadas (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219). Nesse sentido, Belize adotou uma redação que integrou as disposições da Declaração de Cartagena com as da Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) sobre Refugiados, reconhecendo

que as circunstâncias que justificam o refúgio podem ocorrer em qualquer parte, total ou parcial, de um país (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220). Honduras conceituou especificamente os critérios listados na Declaração de Cartagena (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220). De modo oposto, o Brasil incorporou de maneira concisa os critérios da Declaração de Cartagena sob a expressão “grave e generalizada violação de direitos humanos” (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220). Já o Uruguai foi além e incluiu o terrorismo em seus critérios mais abrangentes para o reconhecimento da condição de refugiado (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220).

Observa-se que a abordagem mais restritiva adotada por Belize e por Honduras na incorporação dos critérios da Declaração de Cartagena permite que, nos processos de RSD, se argumente que situações objetivas não se enquadram como solicitações de refúgio, uma vez que não estão expressamente listadas na legislação nacional (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220).

O Brasil, ainda que tenha “sintetizado” a formulação da GGVDH, a acolheu de modo amplo. Além disso, foi um dos pioneiros na introdução do critério de GGVDH em sua legislação⁸ (ACNUR, 2017), a qual também é pioneira na região (Jubilut 2006; Jubilut, 2007, p. 190-191), e ao longo dos anos, tem reconhecido esse critério no processo de RSD, aplicando como prática protetiva. Nas próximas seções, esses dois aspectos serão trabalhados em maior detalhe.

A GGVDH NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Com efeito, o regime brasileiro de proteção às pessoas refugiadas está ancorado na Lei 9.474/97. Esta “é a primeira lei brasileira a criar uma estrutura na Administração Pública e um procedimento próprio para implementar um Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos” (Almeida, 2000, p. 374).

Observa-se que o Brasil assinou a Convenção de 51 em 1952, mas só a incorporou em seu ordenamento jurídico em 1961, por meio do Decreto 50.215/61 (Congresso Nacional do Brasil, 1961). Ainda assim, manteve a reserva geográfica que limitava o reconhecimento de refugiadas apenas a pessoas vindas do continente europeu (Almeida, 2000, p. 374). Como resultado, aquelas pessoas que buscavam refúgio no Brasil e não eram originárias da Europa recebiam um status migratório alternativo, como visto permanente ou asilo político (Almeida, 2000, p. 375; Fischel de Andrade, 2017,

⁸ A incorporação do critério da GGVDH por países da América Latina se deu na seguinte ordem cronológica: Bolívia (1983), Equador (1987), México (1974), Belize (1991), Brasil (1997), Guatemala (2001), Paraguai (2002), El Salvador (2002), Peru (2002), Honduras (2004), Argentina (2006), Uruguai (2006), Nicarágua (2008), Chile (2010), Colômbia (2013) e Costa Rica (2014) (ACNUR,

p. 56). Isso ocorreu com pessoas do Vietnã acolhidas entre 1979 e 1981, de Cuba no início da década de 1980 e do Irã em 1986 (Almeida, 2000, p. 375; Fischel de Andrade, 2017, p. 59 e 61). Além disso, houve o reassentamento frequente de pessoas de países da América Latina e do Caribe que eram opositoras dos regimes ditatoriais da época, como Argentina, Chile, Cuba e Uruguai, para a Europa (Fischel de Andrade, 2017, p. 56 e 59).

Nesse período anterior à Lei 9.474/97, tanto a elegibilidade quanto a elaboração de políticas públicas para a integração das pessoas refugiadas eram responsabilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (Almeida, 2000, p. 375).

Desde 1977, o ACNUR realizava missões no Brasil (Almeida, 2000, p. 374; Fischel de Andrade, 2017, p. 59). Durante a ditadura cívico-militar, sua atuação estava limitada ao reassentamento (Almeida, 2000, p. 374). Em 1982, o ACNUR instalou o primeiro escritório no Brasil (Almeida, 2000, p. 375; Jubilut, 2007, p. 171; Fischel de Andrade, 2017, p. 59).

Com o advento da redemocratização, houve abertura para discutir o tema do refúgio no Brasil (Fischel de Andrade, 2017, p. 61). Nesse sentido, em 1986, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) concedeu autorização de trabalho para as pessoas refugiadas reconhecidas pelo ACNUR; em 1987, o CNIg permitiu a concessão de residência temporária a determinadas pessoas refugiadas da América Latina; em 1988, o CNIg possibilitou a emissão de visto temporário, pelo Ministério das Relações Exteriores, às pessoas reconhecidas como refugiadas pelo ACNUR; no mesmo ano, a nova Constituição brasileira incorporou a concessão de asilo político como um dos princípios que regem as relações internacionais do país (art. 4o, inciso X), resultado de advocacy do ACNUR; em 1989, a reserva geográfica que restringia o reconhecimento de pessoas refugiadas a pessoas vindas da Europa foi abolida (Fischel de Andrade, 2017, p. 61).

Em meio a essa crescente discussão sobre a proteção de pessoas refugiadas no Brasil, o ACNUR recomendou às autoridades brasileiras a necessidade de criar um sistema interno para o tratamento das solicitações de refúgio (Fischel de Andrade, 2017, p. 61). No entanto, contrariando os avanços do período pós-redemocratização, o governo emitiu a Portaria Interministerial n. 394/91 e a Instrução de Serviço n. 01/91, que estabeleciam um procedimento regulatório para aspectos relacionados às pessoas refugiadas (Fischel de Andrade, 2017, p. 62). Essas normas, por exemplo, negavam a responsabilidade estatal pela proteção das pessoas refugiadas, indicando que o ACNUR era responsável por reconhecer o status de refugiado no Brasil, e não especificavam os critérios a serem observados no processo de RSD (Fischel de Andrade, 2017, p. 62).

Nesse cenário, em 1992, ocorreu um significativo aumento da chegada de pessoas de Angola para o Brasil devido à retomada do conflito armado no país (Fischel de Andrade, 2017, p. 64). Isso se deu após uma tentativa fracassada de encerrar a guerra civil, por meio de acordos visando a realização de eleições

multipartidárias (Fischel de Andrade, 2017, p. 64). Essa chegada de pessoas de Angola sobrecarregou a capacidade de processamento das solicitações do status de refugiado, que estava à época a cargo do ACNUR (Fischel de Andrade, 2017, p. 66).

Foi nesse contexto de pressão e lidando com solicitações de refúgio negadas e com a impossibilidade de retorno ao país de origem (Fischel de Andrade, 2017, p. 67), que o ACNUR começou a aplicar, ao final de 1993, os critérios abrangentes da Declaração de Cartagena no processo de determinação do status de refugiado no Brasil (Fischel de Andrade, 2017, p. 68).

Uma vez que, como visto, o procedimento de RSD no Brasil era feito pelo ACNUR, esse marco representa o início da utilização do critério da GGVDH pelo Brasil, ainda que o critério tenha sido incorporado normativamente no ordenamento jurídico brasileiro somente em 1997, por meio da Lei 9.474/97 (Jubilut, 2007, p. 175).

Com o passar dos anos e o crescente número de pessoas refugiadas chegando ao Brasil, o ACNUR continuou a fazer advocacy junto ao Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Justiça para que o Brasil estabelecesse uma lei sobre refugiados (Fischel de Andrade, 2017, p. 71-72). Em resposta a esse esforço, em 1993, o ACNUR, elaborou um projeto de lei a pedido desses Ministérios (Fischel de Andrade, 2017, p. 73).

No entanto, o projeto enviado ao Presidente da República para submissão ao Congresso divergia do elaborado pelo ACNUR, pois o Ministério da Justiça excluía a definição de proteção abrangente inspirada na Declaração de Cartagena (Fischel de Andrade, 2017, p. 75).

Apesar disso, no decorrer da tramitação na Câmara dos Deputados, o Deputado Flávio Arns, que atuava como relator na Comissão de Direitos Humanos, propôs diversas emendas, incluindo a adição de um terceiro item ao art. 1º do projeto de lei, para que também fosse reconhecido como refugiado toda pessoa que “devido à agressão externa, guerra civil, ou violação massiva de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outro país” (Fischel de Andrade, 2017, p. 75).

No entanto, o governo resistia à adoção do texto literal da Declaração de Cartagena (Milesi, 2023). Por outro lado, a sociedade civil pressionou durante uma reunião com líderes do Congresso Nacional para que fosse considerada uma alternativa na redação, desde que os critérios abrangentes da Declaração de Cartagena fossem adotados (Milesi, 2023).

Nesse contexto, o relator na Comissão de Constituição e Justiça, o Deputado Aloysio Nunes, sugeriu uma redação alternativa para o art. 1º para que constasse o modo como a Lei 9.474/97 foi efetivamente aprovada (Fischel de Andrade, 2017, p. 76), em que é reconhecido como refugiado aquele

que, “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (Congresso Nacional do Brasil, 1997, grifo nosso).

Assim, a Lei 9.474/97 incorporou tanto a definição internacional estabelecida na Convenção de 51, presente nos incisos I e II de seu art. 1º, quanto o critério da GGVDH, decorrente da Declaração de Cartagena, presente no inciso III do mesmo artigo:

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

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Congresso Nacional do Brasil, 1997).

Observa-se que o bem-fundado temor de perseguição está restrito ao inciso I, como na definição tradicional da Convenção de 51 (Sartoretto, 2018, p. 674). Por sua vez, o inciso II aborda a proteção das pessoas apátridas, ou seja, aquelas que não estão sob a proteção de nenhum Estado, sem necessidade de evidência de perseguição para serem reconhecidas como refugiadas pelo Brasil (Sartoretto, 2018, p. 674). Por fim, o inciso III assegura o reconhecimento da condição de refugiado para pessoas que tenham se deslocado por GGVDH em seu país de origem, ou seja, focando na situação objetiva do país de origem em seu relacionamento com os direitos humanos e ampliado o espaço protetivo nacional.

Essa combinação torna a Lei 9.474/97 uma das mais abrangentes e avançadas em seu campo (Almeida, 2000, p. 379), com a inserção da GGVDH sendo apontada com um de seus grandes méritos (Jubilut, 2007, p. 191).

Outro aspecto relevante da Lei 9474/97 foi o estabelecimento do procedimento para a RSD no Brasil, dentro do qual se destaca a criação do órgão responsável pelo reconhecimento desse status no Brasil, o CONARE, o qual assumiu nos últimos 25 anos a responsabilidade também pela aplicação da GGVDH no Brasil.

APLICAÇÃO DA GGVDH PELO CONARE

Como pilar institucional da proteção às pessoas refugiadas (Fischel de Andrade, 2017, p. 41), o art. 11 da Lei 9.474/97 estabeleceu o CONARE como um órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, encarregado do reconhecimento da condição de refugiado no Brasil (CONARE, 2023).

O CONARE é composto por (i) representantes da sociedade civil, atualmente representados pela Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (titular) e pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo (suplente), bem como por (ii) representantes governamentais, incluindo o Ministério da Justiça e Segurança Pública (que preside o comitê), o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Previdência, e a Polícia Federal (CONARE, 2023). O ACNUR está representado no CONARE, sem possuir direito de voto, mas com voz nas deliberações. Existem, ainda, alguns atores que têm permissão para observar as reuniões do CONARE, como a Defensoria Pública da União, a Procuradoria-Geral da República, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministério do Desenvolvimento, Família e Combate à Fome, o Ministério dos Povos Indígenas e o Ministério de Portos e Aeroportos (CONARE, 2023).

As reuniões do CONARE ocorrem regularmente, com intervalos de até 60 dias (CONARE, 2023). Durante essas reuniões, no processo de RSD, os membros analisam os pareceres elaborados pelos servidores da Coordenação-Geral do CONARE, que são baseados (a) na avaliação dos relatos obtidos durante as entrevistas de elegibilidade com as pessoas solicitantes da proteção de refúgio, (b) na pesquisa sobre o país de origem dessas pessoas e (c) nos elementos que comprovem um fundado temor de perseguição ou na existência do reconhecimento pelo CONARE da GGVDH (CONARE, 2023).

A base normativa para o procedimento de RSD no Brasil pelo CONARE está na Lei 9.474/97, além de existirem normas e princípios aplicáveis a esse procedimento na Constituição Federal, na Lei sobre Procedimentos Administrativos (Lei 9.784/99), no Regimento Interno do CONARE, em Resoluções Normativas do CONARE e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), e em Decretos e Portarias do Executivo (Jubilut; Pereira, 2022, p. 170-172).

Durante seus 25 anos de existência, até janeiro de 2023, o CONARE emitiu um total de 74.543 decisões, das quais 86,7% resultaram no reconhecimento do status de refugiado (64.628 pessoas reconhecidas), abrangendo pessoas de 121 nacionalidades distintas (CONARE; ACNUR, 2023).

O CONARE utiliza ambos os critérios previstos na Lei 9.474/97 para o reconhecimento do status de refugiado: o internacional, baseado na Convenção de 51 amendada pelo Protocolo de 67, com base no bem fundado temor de perseguição por raça, religião, nacionalidade, opinião política, ou pertencimento a grupo social; e o regional, advindo da Declaração de Cartagena, com a GGVDH.

Notadamente, como visto, a GGVDH tem tido papel de destaque na atuação do CONARE. Isso se depreende de uma análise dos números de RSD no Brasil, pelos quais verifica-se a aplicação da GGVDH na significativa maioria dos casos de reconhecimento do status de refugiado no Brasil, independentemente

da fonte consultada. Nesse sentido, de 1997 a 2023, a GGVDH levou ao reconhecimento do status de refugiado de 49.630 pessoas pelo CONARE, 66,57% do total (CONARE; ACNUR, 2023), já para o relatório “*Reconhecimento de Status de Refugiado pelo Brasil: Dados dos primeiros 20 anos da Lei 9.474/97*” (Jubilut et al., 2021, p. 11 e 28) o reconhecimento com base no critério da GGVDH ocorreu em 64,89% dos casos de 1998 a 2017 e, considerando-se apenas os últimos anos em 85,81% de 2018 a 2022 (CONARE; ACNUR, 2023). Ainda que haja divergências dos resultados e das metodologias⁹, o papel da GGVDH na RSD no Brasil não pode ser minimizado.

A partir da prática do CONARE verifica-se que existem duas maneiras pelas quais o critério da GGVDH é aplicado no reconhecimento do status de refugiado no Brasil: a primeira envolve a aplicação a um caso individual, com foco na situação objetiva do país de origem; enquanto a segunda se refere à aplicação aos pedidos de refúgio de uma determinação prévia da existência de GGVDH em um determinado local (até o momento sempre para países), resultando em um procedimento simplificado, mais célere, para o reconhecimento dos pedidos de RSD, ou seja, um reconhecimento por grupos a partir de um procedimento *prima facie*.

Durante a maioria dos 25 anos, o CONARE adotou o procedimento de RSD individual, mesmo para GGVDH, mas a partir de 2019, também passou a adotar, de forma inédita, o reconhecimento em grupo (Jubilut; Jarochinski Silva, 2020, p. 43), com aplicação *prima facie*.

As duas seções a seguir se dedicam à investigação da aplicação da GGVDH como base no procedimento de RSD, em ambas as modalidades usadas pelo CONARE até aqui.

Aplicação da GGVDH pelo CONARE em casos individuais

Ordinariamente, o procedimento adotado pelo CONARE é de RSD individual (Jubilut; Pereira, 2022, p. 175). Dentre os critérios-base para determinação do *status* de refugiado, a GGVDH se destaca. Nesta seção, são trazidos dados

⁹ As divergências de dados entre essas duas fontes utilizadas decorrem não apenas do recorte temporal, mas também do fato de que, de um lado, o Relatório coletou informações a partir dos dossiês individuais das pessoas refugiadas, documentos que compõem o procedimento oficial de RSD no Brasil, assim como outros documentos preenchidos com declarações das pessoas refugiadas (Jubilut et al., 2021, p. 7) (com o estabelecimento de questionário preenchido pelos pesquisadores a fim de se aferir a partir dos documentos dos dossiês os motivos do reconhecimento); enquanto o Painel Interativo trabalha com a base de dados da Coordenação-Geral do CONARE (CG-CONARE), extraída a partir dos Ofício Circulares das respectivas decisões (CONARE; ACNUR, 2023). A metodologia para a definição dos critérios, contudo, não é muito clara, uma vez que se recorda que não existe justificativa/motivação detalhada nas/das decisões do CONARE de reconhecimento de status de refugiado (Jubilut et al., 2021, p. 7), em geral ou especificamente nestes documentos mencionados, da qual se possa depreender a razão do reconhecimento, o que pode ser sanado pelo acesso a informações privilegiadas, mas não supre a questão da transparência metodológica.

sobre a adoção deste critério, os países de origem e gênero das pessoas reconhecidas, bem como o tempo médio de processamento das solicitações no Brasil.

Entre 1998 e 2017, a porcentagem de pessoas reconhecidas por GGVDH, em relação aos demais critérios para determinação do *status* de refugiado, não ultrapassou 20% anuais, com exceção somente do ano de 2014, em que 50% das pessoas reconhecidas como refugiadas foi em decorrência da GGVDH (Jubilut et al., 2021, p. 44). À essa única situação que fugiu do padrão, aponta-se como razão o deslocamento de pessoas da Síria como consequência do conflito armado (Jubilut et al., 2021, p. 11-12).

Por sua vez, o critério de GGVDH tornou-se mais relevante no período entre 2018 e 2022, com auge em 2019 (98,1%) e 2020 (92,26%) (CONARE; ACNUR, 2023). Em 2018, representou 47,29% dos casos de reconhecimento de refugiados no Brasil. Em 2021, em decorrência das paralizações no contexto da pandemia de Covid-19, representou somente 7,8%. Por fim, em 2022, o critério de GGVDH voltou ao patamar de 57,69% do total de reconhecimentos no país (CONARE; ACNUR, 2023).

No que se refere aos países de origem das pessoas reconhecidas por GGVDH variaram bastante no período de 1998 e 2017, os que se destacaram anualmente foram: (a) Serra Leoa (88,24% em 1998), (b) Angola (50,47% em 1999; 50,79% em 2000; 63,88% em 2001), (c) Colômbia (60% em 2002; 31,71% em 2003; 44,31% em 2005; 38,46% em 2006; 51,42% em 2007), (d) Libéria (28,58% em 2004), (e) Iraque (30,3% em 2008), (f) República Democrática do Congo (30,3% em 2008; 34,21% em 2009; 47,82% em 2010; 36,11% em 2011), e (g) Síria (42,59% em 2012; 87,08% em 2013; 73,6% em 2014; 93,94% em 2015; 88,97% em 2016; 93,46% em 2017) (Jubilut et al., 2021, p. 45-57).

Ao passo que, no período de 2018 a 2022, apenas dois países destacaram-se como origem da maior parte das pessoas reconhecidas por GGVDH: Senegal (41,88% em 2018) e Venezuela (94,58% em 2019; 94,96% em 2020; 65,4% em 2021; 72,47% em 2022) (CONARE; ACNUR, 2023). Outros Estados que merecem ser mencionados como países de origem das pessoas que tiveram reconhecidas como refugiadas por GGVDH neste período foi a Síria (2,53%), o Afeganistão (0,28%), Burkina Faso (0,24%), Mali (0,20%), o Iraque (0,16%) (CONARE; ACNUR, 2023).

No diz respeito ao gênero das pessoas refugiadas reconhecidas pelo critério da GGVDH, entre 1998 e 2017, o gênero masculino estava presente em maior proporção (63,56%) (Jubilut et al., 2021, p. 39-40 e 90). Apesar de ligeira diminuição, entre 2018 e 2022, o gênero masculino (57,39%) ainda era maior em número do que o feminino (CONARE; ACNUR, 2023).

Sobre o tempo para finalização dos processos de RSD, entre 1998 e 2017, a maioria dos processos de RSD no Brasil demoravam menos de 12 meses para terem resposta (Jubilut et al., 2021, p. 27-28). Já no período entre 2018 e 2022,

o tempo médio para decisões tomadas nos processos de RSD aumentou para 2,5 anos (CONARE; ACNUR, 2023).

Além disso, no Relatório, é possível verificar que houve reconhecimento de *status* de refugiado por combinação de fatores, ou seja, a união de critérios da Convenção de 51 com a GGVDH fruto da Declaração de Cartagena (Jubilut et al., 2021, p. 12-13). A mais recorrente das combinações é a presença de bem-fundado temor de perseguição por pertencimento a grupo social e GGVDH (entre 1998 e 2007, 39,86% dos casos de combinação de fatores) e por opinião política e GGVDH (entre 2008 e 2017, 40,37% dos casos de combinação de fatores) (Jubilut et al., 2021, p. 58 e 78).

Dessa forma, fica evidente a importância crucial do critério de RSD por GGVDH para a proteção das pessoas refugiadas no Brasil. Desde sua inclusão na legislação brasileira, através da Lei 9.474/97, sua aplicação tem crescido tanto na análise de processos individuais de RSD quanto nas análises *prima facie*.

Aplicação da GGVDH pelo CONARE em reconhecimentos *prima facie* - Características gerais e Aplicação por países de origem

O processo de RSD *prima facie*, apesar de não constar em nenhum instrumento do Direito Internacional dos Refugiados, consiste em reconhecer, à primeira vista, a condição de refugiado de todas as pessoas que ingressaram em um país em um determinado lapso temporal, baseando-se nas condições objetivas enfrentadas naquela ocasião pelo Estado de origem (UNHCR, 2015, para. 1 e 4).

Este procedimento é utilizado em situações de grande escala de deslocamentos (UNHCR, 2015, para. 2), quando prontamente percebe-se que compartilham um risco comum de dano (Goodwin-Gill; McAdam, 2007, p. 259), ou quando a capacidade do sistema de RSD do país de acolhida é excedida (UNHCR, 2015, para. 9). Nestes casos, substitui-se a utilização do procedimento individual regular pelo *prima facie* (UNHCR, 2015, para. 16) – simplificado e mais célere.

As Diretrizes do ACNUR sobre Reconhecimento *Prima Facie do Status de Refugiado* apontam que o procedimento *prima facie* pode ser tanto individual como por grupos (UNHCR, 2015, para. 2 e 40). No *prima facie* individual permitiria que casos semelhantes sejam igualmente reconhecidos, na medida em que são analisados fatos objetivos que individualmente motivaram a fuga¹⁰ (UNHCR, 2015, para. 40-41). Por sua vez, no *prima facie* por grupo seriam analisadas as circunstâncias objetivas do país de origem das pessoas em deslocamento (UNHCR, 2015, para. 5).

¹⁰ Por exemplo, fazendo uso do procedimento *prima facie* individual, o Brasil, reconheceu, em 2023, o status de refugiado a mulheres nacionais de países com alta prevalência da prática de mutilação genital feminina (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023a) e também a pessoas LGBTQIA+ vindas de países que aplicam pena de morte ou pena de prisão para pessoas gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023b).

No contexto brasileiro, no que tange a GGVDH, o CONARE tem aplicado o critério por meio de procedimento *prima facie* para grupos, definidos a partir de seus países de origem.

O CONARE define o procedimento *prima facie* como “procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado” (CONARE, 2019, p. 13; CONARE, 2020a, p. 15; CONARE, 2020b, p. 22; CONARE, 2020c, p. 13; CONARE, 2021a, p. 29; CONARE, 2021b, p. 24).

Embora seja um reconhecimento simplificado, o CONARE estabelece que quatro requisitos devem ser atendidos (CONARE, 2019, p. 13; CONARE, 2020a, p. 15; CONARE, 2020b, p. 22-23; CONARE, 2020c, p. 13-14; CONARE, 2021a, p. 29-30; CONARE, 2021b, p. 24):

(1) Realização de uma entrevista de elegibilidade, com a possibilidade de dispensa quando a pessoa solicitante: (a) tenha apresentado documentação emitida pelo país de origem comprovando sua nacionalidade, como passaporte ou documento de identidade, mesmo que esteja fora da validade; (b) tenha registrado sua última movimentação migratória como entrada no Brasil; (c) não tenha óbices contra si; (d) tenha atingido a maioridade civil (18 anos); e (e) não possua documentação de regularização migratória no Brasil (autorização de residência, conforme a Lei de Migração - Lei 13.445/2017).

(2) Verificação da ausência das excludentes da condição de refugiado, conforme previsto no art. 3º da Lei 9.474/1997:

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (Congresso Nacional do Brasil, 1997).

(3) Verificação de óbices por parte de qualquer instituição ou indivíduo; e, finalmente, (4) Verificação de que a pessoa solicitante do status de refugiado permanece no Brasil, o que pode ser confirmado por meio de uma entrevista complementar.

Assim, uma vez realizada a entrevista de elegibilidade (ou cumpridos os requisitos para sua dispensa), desde que não estejam presentes quaisquer das excludentes do status de refugiado, nem haja óbices, e a pessoa solicitante esteja efetivamente no Brasil, o CONARE reconhecerá *prima facie* a condição de refugiado.

Atualmente, o CONARE adota o procedimento *prima facie* para reconhecimento do status de refugiado por GGVDH¹¹ para 6 países¹²:

- Venezuela, desde 14 de junho de 2019 (CONARE, 2019),
- Síria, Iraque, Afeganistão, desde 2 de dezembro de 2020 (CONARE, 2020a, 2020b, 2020c), e
- Mali e Burkina Faso, desde 24 de fevereiro de 2022 (CONARE, 2021a, 2021b)¹³.

Para cada um desses seis casos, o CONARE emitiu uma nota técnica com um estudo de país de origem, no qual analisa a situação institucional e factual do Estado e aborda o reconhecimento e a aplicabilidade da situação de GGVDH, conforme previsto no inciso III, art. 1º da Lei 9.474/1997.

Em todas elas, a primeira parte da nota técnica fornece uma contextualização, seguida pela cronologia dos eventos mais relevantes para aquele país de origem. Em seguida, são realizadas análises dos critérios estabelecidos na Declaração de Cartagena, fazendo uso dos termos literais deste documento regional.

A análise começa com a avaliação da violência generalizada, que o CONARE entende como sendo indícios de “violência indiscriminada que afeta muitas pessoas ou populações inteiras” (CONARE, 2020a, p. 7). Para determinar essa violência, alguns dos fatores examinados incluem o elevado número de incidentes e vítimas, bem como a ocorrência de massacres, torturas, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros e desaparecimentos de pessoas (CONARE, 2020a, p. 7). Essa violência pode ser perpetuada tanto por agentes estatais impunes quanto por agentes não-estatais que as autoridades não conseguem controlar eficazmente (CONARE, 2020a, p. 7).

Em seguida, a análise se volta para os demais critérios presentes na Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena, iniciando com a existência ou não de agressão estrangeira, ou seja, o uso de força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro país (CONARE, 2020a, p. 8).

A seguir, ao investigar a existência de conflitos internos, o CONARE busca por conflitos que envolvem agentes do mesmo país e que constituem situações

11 Conferir a série especial do MigraMundo em parceria com o ProMigra sobre a aplicação do critério da GGVDH pelo CONARE: Araújo, Aline; Giriboni, Ieda e Queiroz, Marina (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil. MigraMundo, 30 maio 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil/>

12 Há relatos de que se estuda considerar a determinação da existência de GGVDH no contexto do Haiti.

13 Todos os prazos iniciais do reconhecimento de GGVDH para esses países expiraram e houve a prorrogação do mesmo pelo CONARE, permitindo a sequência do reconhecimento do status de refugiado para pessoas destes locais.

de violência armada capazes de ameaçar a vida, segurança e liberdade civis dos habitantes daquele país (CONARE, 2020a, p. 9).

O próximo critério da Declaração de Cartagena analisado pelo CONARE é a violação maciça dos direitos humanos, seguindo a redação da Declaração. Essas violações são compreendidas como “situações que afetam de forma generalizada vários segmentos da sociedade e que constituem negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática” (CONARE, 2020a, p. 11).

Por último, são consideradas outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, o que envolve situações de desarmonia institucional (CONARE, 2020a, p. 12). Finalmente, a nota técnica apresenta as conclusões e as recomendações.

As fontes utilizadas para elaboração dos estudos de país de origem são diversificadas e similares entre as notas técnicas: reportagens da grande mídia, principalmente internacional (como *Al Jazeera*, *BBC*, *CNN*, *DW*, *El País*, *The Guardian*), relatórios de organismos internacionais ou regionais (como o ACNUR, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a FAO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância, o UNICEF, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e a *European Asylum Support Office*) e de organizações da sociedade civil (como a Anistia Internacional, *Human Rights Watch*, *Freedom House*, e Médicos sem Fronteiras).

Verifica-se, assim, por um lado, o diálogo das notas com todos os critérios da Declaração de Cartagena, e, por outro, a busca de dados objetivos, essenciais sobretudo em função da falta de definição normativa da GGVDH, para determinar sua existência e a possibilidade de levar ao reconhecimento do status de refugiado.

O marco inicial histórico para a política brasileira de aplicação do critério da GGVDH em reconhecimentos em grupo pelo procedimento *prima facie* pelo CONARE foi o caso da Venezuela¹⁴ (Barros, 2023).

O estudo de país de origem realizado pelo CONARE apontou para a existência de violência generalizada, evidenciada por execuções extrajudiciais, violência de gênero, e atos violentos cometidos por forças estatais e não-estatais

14 No procedimento *prima facie* de reconhecimento de pessoas da Venezuela como refugiadas no Brasil, a partir da aplicação da GGVDH em grupo, foi utilizada inteligência artificial que comparou as informações coletadas nas solicitações, incluindo dados biométricos, com informações dos registros de pessoas da Venezuela que já residem no Brasil, bem como de pessoas provenientes de outros movimentos migratórios (Jubilut; Jarochinski Silva, 2020, p. 43). Além disso, a ferramenta tecnológica também foi utilizada para identificar as pessoas elegíveis ao procedimento *prima facie*, no caso: nacionais da Venezuela, maiores de 18 anos, sem autorização de residência no Brasil, que se encontrassem em território nacional e não sujeitas às causas de exclusão do status de refugiado (Jubilut; Jarochinski Silva, 2020, p. 43).

(CONARE, 2019, p. 2-4). O CONARE também observou que a Venezuela não sofre agressão estrangeira, mas enfrenta conflitos internos com a presença de grupos paramilitares (CONARE, 2019, p. 4).

Quanto ao critério de violação maciça dos direitos humanos, foram destacadas incursões no direito à alimentação devido à escassez generalizada de alimentos, à incapacidade econômica para importação de alimentos e ao crescimento do mercado paralelo, onde os preços dos alimentos podem ser muito mais elevados do que os valores regulados (CONARE, 2019, p. 5-6). Além disso, o direito à saúde foi afetado pela drástica redução do orçamento no setor, pela escassez de medicamentos, pelo controle do acesso aos hospitais por membros dos grupos armados, e pelo acesso à saúde ser condicionado à apresentação de documento que comprove apoio ao governo (carnet de la patria) (CONARE, 2019, p. 7-8). Ainda, os níveis de trabalho formal diminuíram, o desemprego aumentou e os salários não acompanharam a hiperinflação (CONARE, 2019, p. 5). Esse cenário resultou na decretação de estado de exceção e emergência econômica (CONARE, 2019, p. 10).

Além disso, certas circunstâncias perturbaram gravemente a ordem pública na Venezuela. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos constatou o desrespeito ao princípio da separação dos poderes, com interferências do Tribunal Supremo de Justiça na Assembleia Nacional (CONARE, 2019, p. 9). A liberdade de expressão também foi restringida pela repressão de protestos e pelo uso arbitrário da força contra manifestantes (CONARE, 2019, p. 10).

Tanto o ACNUR como o Ministério das Relações Exteriores se posicionaram favoravelmente ao reconhecimento da GGVDH em todo o território venezuelano (CONARE, 2019, p. 12-13). Assim, desde junho de 2019, passou a ser possível reconhecimento de pessoas da Venezuela como refugiadas no Brasil, a partir da aplicação da GGVDH em grupo.

No entanto, observa-se que, entre os 6 países atualmente reconhecidos pela GGVDH, cujos solicitantes de refúgio passam pelo procedimento *prima facie* no Brasil, apenas para a Venezuela foi mantida a entrevista de elegibilidade, sem a possibilidade de dispensa, tornando-a obrigatória, mesmo que de forma simplificada (CONARE, 2019, p. 13).

Nesse sentido, verifica-se que, embora no Direito Internacional dos Refugiados se sustente que o reconhecimento do status de refugiado deva ser desprovido de viés político, é importante considerar que tais fatores (sejam o cenário político interno de quem aplica a GGVDH seja o contexto geopolítico em que os países estão envolvidos) pode influenciar certos aspectos do procedimento. Por exemplo, se por um lado, em 2019, quando o CONARE reconheceu a situação de GGVDH na Venezuela por procedimento *prima facie*, o governo brasileiro mantinha relações intrincadas e era politicamente contrário ao regime do país vizinho (Giriboni, 2023), por outro tal decisão contrastou com as medidas posteriores de restrição de entrada de pessoas

migrantes, particularmente de pessoas vindas da Venezuela, durante a pandemia de COVID-19 (Ribeiro; Borges, 2022, p. 780-788).

Em 2020, o uso da GGVDH em reconhecimentos em grupo *prima facie* foi ampliado incluindo pessoas vindas da Síria, do Iraque e do Afeganistão.

Na análise da situação vivenciada na Síria, o país enfrenta uma guerra desde 2011 (CONARE, 2020a, p. 11). Como consequência, há violência generalizada devido ao alto número de mortes e ao uso indiscriminado de armamentos ilegais (armas químicas, bombas incendiárias), segundo convenções internacionais (CONARE, 2020a, p. 8).

Existe o envolvimento de outros países no conflito, como EUA, Reino Unido, França, Rússia, Israel, Turquia, Arábia Saudita, apoiando ou o governo sírio ou grupos rebeldes, entrando no território sírio com tropas ou promovendo ataques aéreos (CONARE, 2020a, p. 8).

Além disso, foram reportadas diversas violações de direitos humanos, como desaparecimento forçado, prisões arbitrárias, limitações ao direito de locomoção, deslocamento forçado, recrutamento forçado, sequestros, tortura, violência sexual (CONARE, 2020a, p. 12).

Ainda, outras circunstâncias perturbaram a ordem pública na Síria, enfrentando uma instabilidade institucional, com processo eleitoral questionável e não democrático, controle da oposição, restrições à liberdade de expressão, reunião e acadêmica, Poder Judiciário parcial e sujeito à interferências externas (CONARE, 2020a, p. 12).

De modo similar, o Iraque enfrenta uma realidade complexa, marcada pela presença de diversos grupos armados que alimentam conflitos internos, e por ataques do Estado Islâmico (CONARE, 2020b, p. 6). Esses fatores resultam em uma situação de violência generalizada, inclusive devido ao uso de minas terrestres (CONARE, 2020b, p. 4). Entre os países que se destacam como interferências estrangeiras no conflito estão os EUA, o Irã e a Turquia (CONARE, 2020b, p. 5).

Nesse cenário, o Iraque enfrenta violações de direitos humanos, que incluem, para além da fragilidade estatal, dificuldades no acesso à educação (CONARE, 2020b, p. 12); carências nos serviços básicos de saúde, falta de medicamentos, profissionais e infraestrutura (CONARE, 2020b, p. 13); insegurança alimentar (CONARE, 2020b, p. 14 e 16); além de denúncias de casamento e trabalho infantil, bem como mutilação genital feminina (CONARE, 2020b, p. 17).

Em relação a outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública no Iraque, as liberdades civis são afetadas pelo bloqueio governamental da internet, assassinatos de manifestantes e o uso recorrente de detenções arbitrárias (CONARE, 2020b, p. 18-20). O governo iraquiano

enfrenta instabilidade e não oferece proteção adequada às mulheres e minorias religiosas e étnicas (CONARE, 2020b, p. 20-21).

Na análise do CONARE sobre a situação no Afeganistão, foram destacadas violações dos direitos humanos devido os numerosos conflitos no país (CONARE, 2020c, p. 8). O conflito afegão é um dos mais mortais para civis globalmente pelo uso indiscriminado de dispositivos explosivos improvisados, ataques terroristas e execuções deliberadas de civis de todas as partes envolvidas no conflito, incluindo tropas internacionais (CONARE, 2020c, p. 3-6). Os principais atores desse conflito são as forças de segurança nacionais, as forças militares internacionais¹⁵ – os EUA, o Talibã, o Estado Islâmico, a *Rede Haqqani* e a *Al-Qaeda* (CONARE, 2020c, p. 9).

As violações sistemáticas dos direitos humanos da população afegã abrangem deslocamentos forçados, restrições aos direitos de minorias e mulheres, recrutamento de crianças, violência sexual, ataques a ativistas e jornalistas por parte de forças governamentais e não-governamentais (CONARE, 2020c, p. 9-12). As consequências da guerra são exacerbadas pela extrema pobreza, fragilidade do Estado e uma escassa rede de serviços públicos básicos (CONARE, 2020c, p. 13).

Embora haja este procedimento simplificado para o reconhecimento do status de refugiado, a chegada de pessoas do Afeganistão ao Brasil evidenciou a importância de políticas públicas de acolhimento. Nesse cenário, acampamentos surgiram nas instalações do maior aeroporto do país (Basso, 2022; Camargo, Gama, Fiuza, 2023; Cruz, 2024), onde pessoas provenientes do Afeganistão, que não tinham onde se abrigar, chegaram após obterem vistos humanitários para ingresso no Brasil, emitidos em países terceiros, uma vez que o Brasil não possui representação consular no território afegão (Queiroz; Rogelio, 2023).

Em 2022, outra ampliação do reconhecimento em grupo, *prima facie*, por GGVDH pelo Brasil ocorreu, para pessoas vindas do Mali e de Burkina Faso.

No Mali, desde 2012, a situação é marcada por uma série de violências relacionadas ao tráfico internacional de drogas, à rápida disseminação da ideologia jihadista, intimamente ligada aos interesses estratégicos e econômicos de países vizinhos, em especial a Líbia e a Argélia, e à proliferação de grupos terroristas afiliados à *Al-Qaeda* e ao Estado Islâmico em todo o país (CONARE, 2021a, p. 8-13).

A violência resulta em mortes e em deslocamentos em massa (CONARE, 2021a, p. 21-22). Além disso, diversos outros direitos são violados: uma

¹⁵ Durante o auge da missão internacional militar, havia a presença de soldados estrangeiros de mais de 50 países aliados da OTAN (CONARE, 2020c, p. 6-8).

grande parcela da população de Mali enfrenta extrema pobreza, insegurança alimentar e falta de acesso a serviços médicos, com índices de mortalidade infantil e materna entre os mais altos da África Subsaariana. Os índices de alfabetização são muito baixos e a prática da mutilação genital feminina é prevalente entre as mulheres malinesas (CONARE, 2021a, p. 22-26).

Além disso, o Mali enfrentou dois golpes de Estado em menos de um ano, em agosto de 2020 e maio de 2021, evidenciando a situação de crise institucional e instabilidade política que abre espaço para a expansão da luta jihadista no país (CONARE, 2021a, p. 26-29). Essa circunstância é decisiva para a grave perturbação da ordem pública no Mali.

Por fim, em Burkina Faso a situação de violência generalizada também está diretamente relacionada à expansão das atividades de grupos jihadistas (CONARE, 2021b, p. 5-7), e a resposta governamental a eles (CONARE, 2021b, p. 10). Especialmente a partir de 2018, esses grupos terroristas começaram a cooptar redes criminosas locais, oferecendo-lhes acesso a armamento pesado e recursos financeiros em troca da realização de violentos ataques em regiões onde os jihadistas têm pouco acesso (CONARE, 2021b, p. 8-9).

A situação de violação maciça dos direitos humanos em Burkina Faso é exemplificada pelo elevado número de casos de tortura e assassinatos extrajudiciais nos esforços de contraterrorismo empreendidos pelo Estado burquinense (CONARE, 2021b, p. 17-18). Ademais, verificam-se um imenso déficit alimentar, com quase metade da população vivendo abaixo da linha da pobreza, acesso limitado à saúde e educação, e violações dos direitos das mulheres, incluindo a disseminação da prática da mutilação genital feminina (CONARE, 2021b, p. 17-22). Além disso, a liberdade de imprensa foi afetada em 2019, quando foi criminalizada em Burkina Faso a publicação de reportagens jornalísticas que abordem ataques terroristas e operações das forças de segurança (CONARE, 2021b, p. 22-23).

Considerações analíticas iniciais sobre a aplicação da GGVDH prima facie pelo CONARE

O reconhecimento da GGVDH de modo prima facie pelo CONARE tem aspectos positivos e negativos, e pode ser inicialmente analisada a partir de seus aspectos formais/procedimentais, e de seu conteúdo.

No que tange àqueles verifica-se uma adequação tanto ao Direito Internacional dos Refugiados quanto ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como mencionado, as fontes para as notas técnicas são variadas e com respaldo internacional. O conjunto probatório para definir que existe GGVDH é sempre detalhado e com dados empíricos, o que conecta ao tema tanto aos direitos humanos quanto à situação objetiva do país de origem, e, portanto, à determinação do status de refugiado. E não se notam aparentes violações sistêmicas de regras procedimentais, com exigências razoáveis, como a não inserção da pessoa nas cláusulas de exclusão e sua presença no Brasil.

Em termos de pontos que poderiam ensejar uma reflexão, destaca-se o questionamento do porquê detalhar vários (se não todos) os motivos elencados na Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena nas notas técnicas, uma vez que, pela legislação nacional que incorpora o conceito regional, a GGVDH seria suficiente. Como exercício retórico de fortalecimento da análise para a conclusão sobre a GGVDH tal inserção pode fazer sentido, mas corre-se o risco de minimizar a GGVDH como base independente para determinação do status de refugiado.

Já em termos de conteúdo, mais questionamentos podem ser feitos. Desde a seletividade na escolha de a que contextos aplicar a GGVDH (pois, como mencionado, ela está sendo utilizada em tão somente 6 cenários), até a demora em iniciar a aplicação da GGVDH de modo geral, mas também nos contextos específicos, e as incertezas sobre sua manutenção ou reprodução para outros contextos similares. Não há por exemplo informações sobre a justificativa das escolhas dos países em relação aos quais se analisará a aplicação da GGVDH. Pode-se conjecturar se a seleção é baseada em temas que se gostaria de marcar posição¹⁶, de crises que se gostaria de destacar, ou seja, por questões exógenas ao processo de RSD no país, ou por razões endógenas, pautadas na realidade empírica das solicitações da condição de refugiado que estão sendo feitas, e permitindo que as mesmas guiem as opções de ação. Em todos esses aspectos de conteúdo, as explicações parecem ser externas ao Direito Internacional dos Refugiados quanto ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, e mais afeitas a questões políticas.

Observa-se que nestas notas técnicas, o CONARE não menciona as relações políticas que o Brasil mantém com o país em questão. Na verdade, o Brasil sequer é mencionado, com exceção do estudo de país de origem da Venezuela, em que: (a) na contextualização cronológica da situação são trazidas informações sobre o envio de assistência humanitária pelo Brasil e o fechamento de fronteiras por parte da Venezuela (CONARE, 2019, p. 2); (b) no critério sobre violência generalizada, há uma comparação dos índices de homicídios na Venezuela com os do Brasil (CONARE, 2019, p. 2); e (c) no critério sobre outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, menciona-se que o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) suspendeu por prazo indeterminado a Venezuela do grupo (CONARE, 2019, p. 11).

Esses 6 países, diante das circunstâncias enfrentadas, tiveram a GGVDH reconhecida pelo CONARE, bem como a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento do status de refugiado, ou seja, o procedimento *prima facie*. Embora assemelhados neste reconhecimento, o relacionamento deles com o Brasil, seus posicionamentos geopolíticos no contexto mundial, e o impacto provocado por suas situações internas ocorre em diferentes níveis.

¹⁶ Como parece ser o caso das demais aplicações de reconhecimento *prima facie* pelo CONARE mencionadas na nota de rodapé 7.

Além disso, em termos dos números envolvendo a proteção de pessoas destes países verifica-se a manutenção da discrepância no contexto geral de RSD no Brasil, com a Venezuela representando 70,63% de todos os casos reconhecidos no Brasil, a Síria 5,15% e os outros 4 países juntos 1,28% (CONARE; ACNUR, 2023).

Contudo, o reconhecimento de GGVDH nestes 6 países tem impacto direto na proteção de pessoas refugiadas destes locais: entre 2019 e 2022, 89,42% dos reconhecimentos de pessoas da Venezuela se deu por GGVDH, o que se repete entre 2020 e 2022, para 76,56% das pessoas da Síria, 71,17% do Iraque, e 86,95% do Afeganistão, e, em 2022, 98,96% para as pessoas do Mali e 100% de Burkina Faso (CONARE; ACNUR, 2023). Há também impacto na aplicação do critério no contexto geral de RSD no Brasil, já que, por exemplo, entre 2019 e 2022 o reconhecimento de pessoas da Venezuela correspondeu a 97,4% das decisões de reconhecimento por GGVDH, no caso da Síria a porcentagem neste contexto em 2021 foi de 19,83%; para o Iraque 16,94% em 2021, para o Afeganistão 3,54% em 2022, para o Mali 2,85% e para Burkina Faso 3,57% neste mesmo ano (CONARE; ACNUR, 2023).

Dessa forma, o reconhecimento de GGVDH é uma política relevante para a proteção das pessoas refugiadas, que deve ser aprimorada e ter sua implementação sempre aperfeiçoada.

CONCLUSÕES

A GGVDH, geralmente associada a situações como conflitos armados, regime ditatoriais e ameaças à vida, liberdade ou segurança das pessoas, é um critério frequentemente aplicado para o reconhecimento do status de refugiado no Brasil, seja para casos individuais seja em reconhecimentos em grupo, tendo origens que pré-datam a própria Lei 9.474/97 e sendo utilizado pelo CONARE ao longo dos seus 25 anos de existência.

Esse parâmetro de análise do processo de determinação do status de refugiado introduzido pela Declaração de Cartagena, e sua aplicação pelo CONARE, ampliam o espaço protetivo para pessoas refugiadas no Brasil, e reforçam o diálogo do Direito Internacional dos Refugiados com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A aplicação da GGVDH tanto em casos individuais quanto de modo *prima facie* merece ser destacada como instrumento deste diálogo protetivo. Nos casos de reconhecimento a partir do país de origem, verificam-se pontos que necessitam de maior transparência e coerência com o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, uma vez que questões políticas parecem ter primazia.

No marco dos 25 anos do CONARE é possível notar não apenas a aplicação da GGVDH como base para o refúgio, mas a ampliação seu uso, em casos individuais e prima facie, e até mesmo o desenvolvimento de metodologia para tal (nos casos de reconhecimento em grupo). Tal aplicação da GGVDH tem impacto numérico significativo na RSD pelo Brasil.

É evidente que o Brasil tem aplicado esse critério ao longo dos anos, e desenvolvido boas práticas nesta implementação, embora haja oportunidades adicionais para sua aplicação, e de detalhamento nos casos individuais. Assim, é crucial que o compromisso em relação à GGVDH siga sendo respeitado e reforçado, e que se garanta que sua aplicação seja sempre inclusiva e não restritiva, no contexto da proteção humanitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (1951). *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, Suíça: ACNUR. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

ACNUR (1984). *Declaração de Cartagena*. Cartagena das Índias, Colômbia: ACNUR. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf

ACNUR (2017). Cuadro n. 1 *Definición de refugiados (Cartagena) Países de América Latina que han incorporado a su legislación nacional (por orden cronológico)*. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9183.pdf

ACNUR (2019). *Nota de Orientação sobre Considerações de Proteção Internacional para os Venezuelanos*. <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Atualizac%CC%A7a%CC%83o-Guidance-Note.pdf>

Almeida, Guilherme de Assis (2000). A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 95, pp. 373-382.

Araújo, Aline; Giriboni, Ieda e Queiroz, Marina (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil. *MigraMundo*, 30 maio 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil/>

Barros, Cíntia Barbosa (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil

– parte 1: Venezuela. *MigraMundo*, 19 jun. 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil-parte-1-venezuela/>

Basso, Gustavo (2022). *Refugiados afegãos acampam no aeroporto de Guarulhos*. DW-UOL, 23 dez. 2022. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2022/12/23/refugiados-afegaos-acampam-no-aeroporto-de-guarulhos.htm>

Camargo, Bianca; Gama, Guilherme; Fiuza, Renan (2023). *Sem vagas em abrigos, afegãos voltam a acampar no Aeroporto de Guarulhos*. CNN Brasil, 29 nov. 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sem-vagas-em-abrigos-afegaos-voltam-a-acampar-no-aeroporto-de-guarulhos/>

CIREFCA (1989). *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)*. Ciudad de Guatemala, CIREFCA/89/9.

CONARE (2019). *Nota Técnica Nº 3/2019 – Estudo de País de Origem: Venezuela*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2020a). *Nota Técnica Nº 19/2020 – Estudo de País de Origem: Síria*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2020b). *Nota Técnica Nº 26/2020 – Estudo de País de Origem: Iraque*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2020c). *Nota Técnica Nº 3/2020 – Estudo de País de Origem: Afeganistão*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2021a). *Nota Técnica Nº 1/2021 – Estudo de País de Origem: Mali*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2021b). *Nota Técnica Nº 2/2021 – Estudo de País de Origem: Burkina Faso*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2023). *CONARE: estrutura organizacional*. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>

CONARE e ACNUR (2023). *Painel interativo de decisões sobre refúgio no Brasil*. Powe BI ACNUR.

Congresso Nacional do Brasil (1961). *Decreto 50.215/1961 – Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Brasília, Brasil: Congresso Nacional do Brasil.

Congresso Nacional do Brasil (1997). *Lei 9.474/1997 – Lei do Refúgio*. Brasília, Brasil: Congresso Nacional do Brasil.

Cruz, Elaine Patrícia (2024). *Em pleno Ramadã, afegãos continuam acampados no aeroporto de Guarulhos*. Agência Brasil, 11 mar. 2024. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-03/em-pleno-ramada-afegaos-continuam-acampados-no-aeroporto-de-guarulhos>

Fischel de Andrade, José Henrique (2017). Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In Jubilut; Liliana Lyra; Godoy Gabriel Gualano (Org.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97* (pp. 41-79). São Paulo: Quartier Latin/ACNUR.

Giriboni, Ieda (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil – parte 4: Iraque. *MigraMundo*, 5 set. 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil-parte-4-iraque/>

Goodwin-Gill, G. and McAdam, J. (2007). *The Refugee in International Law*. 4th ed., Oxford: Oxford University Press.

Jubilut, Liliana Lyra (2006). International Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *Journal of Refugee Studies*, v. 19, p. 22-44.

Jubilut, Liliana Lyra (2007). *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Editora Método.

Jubilut, Liliana Lyra (2017). Grave e generalizada violação de direitos humanos. In Cavalcanti, Leonardo; Botega, Tuíla; Tonhati, Tânia; Araújo, Dina (Org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais* (pp. 362-366). Brasília, Brasil: Editora UnB.

Jubilut, Liliana Lyra; Casagrande, Melissa Martins; Oliveira, Silvia Menicucci de; Honesko, Fernanda Simas de Andrade; e Cruz, Derek Assenço (2021). *Reconhecimento de Status de Refugiado pelo Brasil: Dados dos primeiros 20 anos da Lei 9.474/97*. Brasília, Brasil: ACNUR.

Jubilut, Liliana Lyra and Carneiro, Wellington Pereira (2011). Resettlement in Solidarity: A New Regional Approach Towards a More Humane Durable Solution. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 63-86.

Jubilut, Liliana Lyra and Jarochinski Silva, João Carlos (2020). Group Recognition of Venezuelans in Brasil: an adequate new model? *Forced Migration Review*, v. 65, p. 42-44.

Jubilut, Liliana Lyra e Pereira, Giovana Agútolí (2022). Mudanças no procedimento de reconhecimento do status de refugiado no Brasil ao longo dos 25 anos da lei 9.474/97 e seus impactos na proteção das pessoas refugiadas. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 30, n. 66, p. 165-190.

Jubilut, Liliana Lyra e Zamur, Andrea (2017). Direito Internacional dos

Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos. In Jubilut, Liliana Lyra; Godoy, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 439-460.

Milesi, Rosita (2023). Webinar: *Dia Mundial do Refugiado 2023 - UniSantos*. YouTube, Canal: Católica UniSantos, 28 jun. 2023. 1h02min. https://www.youtube.com/watch?v=fNtPxT4CEkM&list=PLZbREJY-9uail7thAH9XlglwMnyyR3w_&index=11

Ministério da Justiça e Segurança Pública (2023a). *Conare aprova reconhecimento de mulheres refugiadas vindas de contextos de mutilação genital feminina*. 20 mar. 2023. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-aprova-reconhecimento-de-mulheres-refugiadas-vindas-de-contextos-de-mutilacao-genital-feminina>

Ministério da Justiça e Segurança Pública (2023b). *Conare aprova procedimento simplificado para reconhecimento de refugiados LGBTQIA+*. 18 maio 2023. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-aprova-procedimento-simplificado-para-reconhecimento-de-refugiados-lgbtqia>

OUA (1969). *Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa*. 10 sep. 1969. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201001/volume-1001-I-14691-English.pdf>

Piovesan, Flávia and Jubilut, Liliana Lyra (2011). The 1951 Convention and the Americas: Regional Developments. In Zimmermann, Andreas (Org.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol - A Commentary* (pp. 205-224). Oxford: Oxford University Press.

Queiroz, Marina e Rogelio, Oscar (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil – parte 3: Afeganistão. *MigraMundo*, 10 ago. 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil-parte-3-afeganistao/>

Reed-Hurtado, Michael (2013). *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. Legal and Protection Policy Research Series. Geneva, Switzerland: UNHCR.

Ribeiro, Flávia Oliveira e Borges, Daniel Damásio (2022). Indicadores na política migratória brasileira da ascensão da extrema direita. In Jubilut, L. L.; Garcez, G. S.; Jarochinski Silva, J. C.; Lopes, R. de O.; Fernandes, A. (Eds.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Migrações Forçadas*. Boa Vista: Editora UFRR, p. 766-790.

Sartoretto, Laura (2018). Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua

interpretação restritiva. In Baeninger, Rosana et al. (Orgs.) *Migrações Sul-Sul* (pp. 670-687). 2 ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp.

Setién, Isabel Berganza; Freier, Luisa Feline; Blouin, Cécile (2020). El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Rev. Chil. Derecho*, 47 (2), pp. 385-410.

UNHCR (2015). *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*. HCR/GIP/15/11. www.refworld.org/docid/555c335a4.html

A transformação da prática do CONARE diante dos novos números do refúgio no Brasil

La transformación de la práctica de CONARE ante las nuevas figuras de refugiados en Brasil

Ieda Giriboni de Mello e Silva¹

RESUMO

Desde a criação do CONARE pela Lei nº 9.474/1997, o processo decisório do comitê vem se alterando de acordo com as mudanças no contexto nacional. O objetivo deste artigo é, a partir de uma análise do processo decisório do CONARE registrado nas atas de suas reuniões ordinárias, destacar quais foram as transformações deflagradas na prática do comitê e na maneira em que este decide durante um período de aumento dos fluxos migratórios e de transições institucionais. O artigo demonstra que as principais transformações na prática do comitê nesse período consistiram na aplicação de outras fontes legais e infralegais durante o processo decisório do CONARE, recorrendo com menor frequência à Lei nº 9.474/1997 para decidir, o que suscita questões de ordem democrática. Por fim, diante dos déficits encontrados entre o texto da lei e a prática do comitê, são feitas proposições no sentido de torná-lo mais democrático.

Palavras-chave: Refúgio. CONARE. Política migratória. Desburocratização. Expectativa democrática.

RESUMEN

Desde la creación del CONARE por la Ley 9.474/1997, el proceso de toma de decisiones de la comisión ha cambiado en consonancia con los cambios en el contexto nacional. El objetivo de este artículo es analizar el proceso decisorio del CONARE, registrado en las actas de sus reuniones ordinarias, y destacar

¹ Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) e Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-CeDHE). E-mail: iedagiriboni@gmail.com. Red acadêmica: <https://orcid.org/0000-0002-4588-4618>

las transformaciones ocurridas en su práctica y en su forma de decidir durante un período de aumento de los flujos migratorios y de transiciones institucionales. El artículo muestra que las principales transformaciones en la práctica del comité consistieron en la aplicación de otras fuentes jurídicas e infralegales durante el proceso decisorio del CONARE, recurriendo con menor frecuencia a la Ley 9.474/1997 para decidir, lo que plantea cuestiones de naturaleza democrática. Finalmente, dados los déficits encontrados entre el texto de la ley y la práctica del comité, se hacen propuestas para hacerlo más democrático.

Palabras clave: Refugio. CONARE. Política migratoria. Desburocratización. Expectativas democráticas.

INTRODUÇÃO

Enfrentando o duradouro paradigma da supremacia das fronteiras nacionais, a literatura e a comunidade internacional consagraram o refúgio enquanto um remédio de direitos humanos (Hathaway e Neve, 1997). Reconhece-se, atualmente, que a dignidade da pessoa humana deve ser tutelada independentemente de nacionalidade, e nesse sentido o refúgio nasceu como uma solução para aqueles que deixam seus países de origem devido a perseguição ou violação de direitos humanos (Cançado Trindade, 1997). Assim, o refúgio, os instrumentos que o instituem e os Estados que o aplicam representam a prática de um importante ideal de dignidade humana.

Não obstante esse valor carregado pelo instituto do refúgio, nem sempre sua aplicação pelos Estados visa a objetivos humanitários. Isto é, embora o refúgio tenha sido pensado como um instrumento de garantia de direitos humanos, a prática associada ao instituto nas sete décadas que transcorreram desde a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados² mostrou que, por vezes, a atribuição do status de refugiado pelos Estados segue objetivos de ordem burocrática ou associados a políticas migratórias. Análises como a de Akoka (2020) se centram nos usos que os Estados fazem da categoria “refugiado” e nos fatores que influenciam tal processo de categorização. Ou seja, estudos desse tipo não têm como questão quais são as experiências que unem os refugiados, mas sim, como os Estados atribuem tal status aos indivíduos, e por quais motivações.

2 A Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados define refugiado como aquela pessoa que se encontra fora de seu país de origem e a ele não pode retornar devido a perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e impõe aos Estados regras mínimas de tratamento aos refugiados, como a proibição de devolvê-los às fronteiras onde sua vida ou liberdade está em risco (Fiddian-Qasimiyeh et al., 2014).

Esses estudos revelam que a atribuição da categoria de refugiado está intimamente ligada às relações de poder político dentro do Estado, de modo que o instituto é utilizado como instrumento de política externa e de política migratória (Martino e Moreira, 2020). Akoka (2020) demonstra no caso da França como esse processo de classificação de refugiados varia antes de acordo com a composição do órgão classificador e com as prioridades políticas de cada década do que de acordo com as experiências dos indivíduos que solicitam refúgio.

Nesse sentido, o fato de o refúgio ter por princípio a proteção da dignidade humana e o fato de ser efetivamente uma possibilidade de reconstrução de vida para aqueles que deixam uma situação de perseguição contrastam com as motivações e as prioridades que são observadas pelos agentes estatais durante o processo de atribuição desse status. Considerando então que os fatores políticos, burocráticos e de fluxos migratórios são tão relevantes para a compreensão dos órgãos classificadores de refugiados quanto a avaliação dos contextos específicos dos países de origem e as necessidades humanitárias, o presente artigo se propõe a analisar como os referidos fatores influenciaram a prática do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE no período entre 2016 e 2019.

Para isso, é necessário expor a questão democrática por trás de tal objetivo de pesquisa. Esta pode ser resumida da seguinte forma: enquanto órgão integrante da Administração Pública, é importante para a democracia brasileira que o CONARE decida sobre refúgio dentro dos parâmetros da Lei nº 9.474/1997, e não a partir de prioridades burocráticas nem relativas a política externa ou imigração.

Sabe-se que o CONARE foi criado pela Lei nº 9.474/1997, a chamada Lei de Refúgio. Essa lei, promulgada pelo Congresso Nacional em 23 de julho de 1997, foi um resultado de ampla mobilização da sociedade civil, de organizações religiosas que assistiam refugiados e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR (Milesi e Andrade, 2010). Tal instrumento jurídico traduz uma vontade política de implementar, em solo nacional, os princípios e conceitos mais avançados no tema do refúgio que haviam sido desenvolvidos em âmbito internacional — exemplo disso é a forte referência à Declaração de Cartagena³ durante a elaboração da lei, que introduz nas Américas uma definição ampliada de refugiado e exprime uma visão integrada das três vertentes de proteção internacional da pessoa humana — direito dos refugiados, direitos humanos e direito humanitário (Fischel de Andrade, 2017).

3 A Declaração de Cartagena de 1984 é resultado de um colóquio sobre a crise de refugiados que ocorria na região centro-americana nos anos 1980, que contou com a participação de diversos representantes de países latinoamericanos. O documento recomenda que os países da região adotem as diretrizes da Convenção de 1951, bem como que utilizem uma definição ampliada de refugiado, para proteger aqueles que deixam seus países de origem devido a grave e generalizada violação de direitos humanos (Jubilut, 2007).

Ainda, pautou a elaboração da Lei nº 9.474/1997 a intenção de criar um comitê interministerial que se ocupasse da proteção aos refugiados segundo os parâmetros da lei e de fontes de direito internacional dos refugiados, e que decidisse sobre as solicitações de refúgio (Fischel de Andrade, 1996). Nascia, então, o CONARE, como parte da estrutura do Ministério da Justiça, segundo a Lei nº 9.474 (Brasil, 1997). Dessa forma, considerando as fontes mobilizadas para a criação do comitê, a atuação do CONARE está vinculada, desde sua origem, pelas disposições da Lei nº 9.474/1997, bem como por um propósito de proteção da dignidade humana. Nesse sentido, tal vinculação tem um caráter não somente legal, mas também político.

Mas no que consiste exatamente essa vinculação de caráter político? É o que se entende por expectativa democrática. Tendo em vista os princípios humanitários e a finalidade a partir dos quais o CONARE foi concebido, espera-se que o comitê cumpra suas atribuições em referência a tais princípios e finalidade. Isto é, enquanto órgão da Administração Pública, o CONARE é livre para atuar nos limites de uma legalidade ampla, assim como todos os outros órgãos administrativos; no entanto, caso o comitê desenvolva uma prática decisória que não recorra à ideia de proteção aos refugiados presente na Lei nº 9.474/1997, ter-se-ia a frustração das expectativas democráticas (Medauar, 2018). Essas expectativas são democráticas porque derivam não apenas dos movimentos sociais e das organizações internacionais que colaboraram para a elaboração da Lei nº 9.474/1997, mas também da sociedade como um todo, porque a função atribuída à Administração Pública é implementar as políticas públicas decididas no âmbito legislativo, e não reinventá-las (Bendix, 1986). Dessa forma, entende-se que não basta que o CONARE aja em conformidade com a legislação brasileira; para que o comitê atenda às expectativas democráticas, este deve buscar cumprir o propósito específico para o qual o órgão foi criado, que é proteger os refugiados segundo as definições da Lei nº 9.474/1997.

Em uma democracia, portanto, espera-se que a Administração Pública sujeite-se à autoridade da lei e seja um corpo implementador das políticas escolhidas pelos órgãos representativos (Bendix, 1986). O mesmo raciocínio aplica-se ao CONARE: importa que o comitê implemente a política de proteção aos refugiados definida pela Lei nº 9.474/1997 e decida em referência a seus valores e objetivos. Por isso, com tal preocupação democrática em vista, propõe-se analisar o processo decisório do CONARE no período selecionado a fim de verificar se o comitê decide com base na referida lei e suas definições ou se prioriza a consecução de objetivos de outra ordem, como burocráticos ou migratórios.

Desse modo, o presente artigo visa a examinar as decisões do CONARE entre 2016 e 2019 para aferir eventuais mudanças na maneira de decidir sobre refúgio, com destaque para as fontes que são utilizadas pelos membros do comitê como referência para as decisões. O período de 2016 a 2019 foi escolhido por ser um momento de transições institucionais, governamentais e

demográficas, particularmente no que se refere à temática migratória. Afinal, nesse período, a nova Lei de Migração (Lei nº 13.455/2017) entrou em vigor; o governo Michel Temer adotou uma política de pragmatismo econômico e privilegiou medidas de desburocratização e simplificação administrativa para todos os Ministérios (Vendruscolo, 2021); o governo Jair Bolsonaro promoveu uma reorientação da política externa brasileira em relação à Venezuela (Martino e Moreira, 2020, p. 158); e o influxo populacional oriundo do referido país teve um aumento vertiginoso (Cavalcanti et al., 2020). Assim, será possível analisar a permeabilidade na agenda do comitê de fatores alheios à Lei nº 9.474/1997. Além disso, é um momento anterior às restrições da emergência sanitária de Covid-19 — mas que legou ao período uma nova prática já transformada e estruturada (Martuscelli, 2020).

Para efetuar tal análise, serão selecionadas atas das reuniões plenárias⁴ do CONARE datadas entre 2016 e 2019 que informam sobre o processo decisório do comitê, particularmente aquelas em que os membros debatem mudanças de procedimento. Assim, em cada ata, serão destacadas as fontes utilizadas como referência para as alterações na maneira de decidir do CONARE.

A metodologia segue uma análise qualitativa das atas, valendo-se da teoria pragmática da comunicação normativa de Tercio Sampaio Ferraz Jr. (2016). Tal marco teórico-metodológico dedica-se a identificar, em situações comunicativas concretas, quais fontes funcionam como norma na interação entre agentes. Isto é, não se parte de uma ideia dogmática de norma, mas sim, busca-se na situação as fontes que efetivamente controlam a tomada de decisão dos agentes, porque estes as consideram como dotadas de autoridade. Nesse sentido, identifica-se uma norma quando é possível verificar que os agentes tomam como ponto de partida a autoridade de uma fonte — que pode ser uma lei, uma decisão judicial, uma regulamentação — sem questioná-la, a fim de alcançar uma decisão. Em tais casos, o papel da fonte como referência para a tomada de decisão é premissa da discussão, e não o seu assunto ou questão. Assim, se compreendermos uma norma enquanto um tipo de interação na qual a autoridade de determinada fonte é pressuposta para se alcançar uma decisão, conforme propõe a teoria pragmática da comunicação normativa, poderemos elencar quais fontes são tratadas como norma pelos membros do CONARE na medida em que são utilizadas como referência para as decisões, como se devessem ser obedecidas (Ferraz Jr., 2016). Dessa forma, será possível compreender quais fontes funcionam efetivamente como norma na prática do CONARE e, desse modo, balizam o processo decisório do comitê.

Considerando o exposto a respeito das expectativas democráticas, espera-se que a Lei nº 9.474/1997 seja a fonte privilegiada como referência para as decisões do comitê. Afinal, o CONARE foi criado por ela para implementá-la.

4 As atas das reuniões plenárias do CONARE estão disponíveis na página virtual do Ministério da Justiça (Brasil, 2023), cujo acesso pode ser feito pelo seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>.

Por mais que os membros do comitê discutam longamente o significado de perseguição individualizada, proteção ou reassentamento, espera-se que a Lei nº 9.474/1997 seja a referência para as decisões, tida como ponto de partida. A análise que segue permitirá, portanto, verificar se tais expectativas democráticas são cumpridas, ou se o comitê, diferentemente, incorpora em sua agenda prioridades governamentais alheias ao tema do refúgio, tratando outras fontes como norma.

Para isso, em um primeiro momento, serão apresentadas as características do processo decisório do CONARE antes do período selecionado, bem como os fatores do contexto de governo entre 2016 e 2019. Em seguida, será efetuada a análise das atas, identificando os pressupostos de cada decisão registrada de acordo com o referido marco metodológico. Por fim, são traçadas considerações sobre as transformações do processo decisório do comitê nesse período, assim como recomendações, tendo em vista as preocupações democráticas expostas.

O CONARE ANTERIORMENTE E O CONTEXTO DE 2016-2019

A tarefa de compreender as transformações ocorridas na maneira de decidir do CONARE conforme proposto se inicia necessariamente com a descrição do funcionamento do comitê antes do período selecionado e com a contextualização das mudanças de governo entre 2016 e 2019. Afinal, como mencionado, o comitê foi criado pela Lei nº 9.474/1997 como parte do Ministério da Justiça segundo o artigo 11, sendo então um componente da Administração Pública. Nesse sentido, o CONARE é parte da esfera de competências do Poder Executivo Federal, tendo em vista que a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo e compreende as funções necessárias aos serviços públicos em geral (Bucci, 2013). Uma vez que o presente objetivo é analisar se o CONARE é permeável às prioridades de governo em prejuízo de seus compromissos com a Lei nº 9.474/1997, é necessário então compreender tais prioridades.

Antes do período selecionado, a literatura especializada descreve o funcionamento do CONARE com ênfase nos debates sobre proteção e na construção da política pública para refugiados e solicitantes de refúgio, prática que se vale da ampla contribuição dos diferentes membros do comitê. Jubilat (2007) retrata o CONARE a partir do papel que desempenha no procedimento de determinação da condição de refugiado, enquanto espaço que congrega diferentes posicionamentos sobre o tema para produzir uma decisão final. Similarmente, Ribeiro Leão (2010), ao traçar o panorama do refúgio no Brasil na primeira década do século XXI, destaca a importância do CONARE para a evolução de conceitos como perseguição e grave e generalizada violação

de direitos humanos. Tal estudo reforça o sentido do trabalho compilado pelo mesmo autor em 2007, no qual o comitê é apresentado não apenas em função do procedimento de refúgio que executa, mas sobretudo a partir de seu papel humanitário, de concretização da proteção aos refugiados (Ribeiro Leão, 2007).

Na década seguinte, ainda se destaca o caráter humanitário e democrático do CONARE, cujo êxito é atribuído à composição tripartite⁵ do órgão e a uma prática de acolhida baseada em direitos humanos (Ribeiro Leão, 2011). Leite (2014), por sua vez, descreve o processo decisório do comitê como orientado por dois grandes tópicos: a análise dos pedidos de refúgio, que conta com a expertise dos diferentes atores envolvidos nesse processo, e o desenvolvimento de políticas públicas e resoluções normativas. Dessa forma, os trabalhos que precedem 2016 registram o funcionamento de um órgão pautado pela aplicação dos conceitos de perseguição e proteção e pela elaboração da política pública para refugiados e solicitantes de refúgio, partindo das contribuições de sua composição plural.

A partir desse referencial, é possível abordar o período selecionado e examinar os elementos do contexto de governo. Em 2016, teve início o mandato de Michel Temer, que se estendeu até o fim de 2018. Alguns autores caracterizam o período como sendo de inflexão autoritária devido à ruptura institucional-democrática que inaugurou o governo (Caldas, 2023). Trata-se de um período em que foi implementada e desenvolvida uma agenda de cortes orçamentários e desburocratização dos processos. Exemplo desse movimento foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal junto a um teto para os gastos sociais pelos próximos 20 anos (Drago, 2023). Ainda, foi aprovado o Decreto nº 9.094/2017, que determina a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos de modo transversal na Administração Pública. Nesse mesmo sentido, em 2017, foi criado o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, voltado à desburocratização e à simplificação administrativa. Assim, o período mencionado é marcado pela austeridade e pela desburocratização, que passaram a compor as prioridades de governo.

No âmbito das políticas migratórias, em 2017 foi promulgada a Lei nº 13.445/2017, conhecida como nova Lei de Migração. Em contraste com a legislação anterior sobre o assunto, essa lei tem como eixo principal a proteção dos direitos fundamentais dos migrantes, e inaugura novas hipóteses de regularização migratória, expandindo as possibilidades de autorização de residência (Baeninger, Ramos e Vedovato, 2020). No entanto, vetos presidenciais e a aprovação do Decreto nº 9.199/2017, que a regulamenta,

⁵ O CONARE é comumente descrito na literatura como um órgão tripartite na medida em que é composto por representantes do governo (os diferentes Ministérios elencados no artigo 14 da Lei nº 9.474/1997), da sociedade civil e do ACNUR (Ribeiro Leão, 2011).

reduziram drasticamente seu alcance e vincularam as novas possibilidades de regularização migratória à conveniência política no âmbito dos Ministérios (Berner et al., 2017).

As tendências apontadas intensificam-se a partir de 2019 com o governo Jair Bolsonaro, caracterizado por uma agenda politicamente autoritária, socialmente conservadora e economicamente neoliberal (Rodrigues e Silva, 2021). Ao lado do aprofundamento de um programa de desburocratização e governo digital, acentuaram-se o caráter securitarista⁶ da política migratória e a tendência a separar os supostos “bons” imigrantes dos “maus” (Brumat e Espinoza, 2023). O governo ainda retirou o país do Pacto Global para Migração, introduzindo então prioridades de política migratória voltadas ao controle e à securitização.

No período, ocorreu uma marcada reorientação política em relação à Venezuela. Se em 2018 o governo Temer havia aprovado o Decreto nº 9.285/2018, que reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela, a partir do governo Bolsonaro a oposição político-ideológica ao país foi intensificada. Tanto é que, em 2019, o CONARE reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no país, ensejando a atribuição do status de refugiado a venezuelanos de modo acelerado, conforme será discutido (Martino e Moreira, 2020).

Nesse contexto, o CONARE testemunhou um aumento vertiginoso e sem precedentes no número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Em 2015, havia 25.222 solicitações pendentes de análise pelo comitê, compondo o que se denomina passivo de casos, de maioria originária do Haiti, do Senegal e da Síria (Brasil, 2016). Já em 2016, ocorreu um aumento de 307% de solicitações de refúgio de venezuelanos em comparação a 2015, tornando-se a nacionalidade mais representativa das solicitações (Brasil, 2017b). Em 2017 então havia 86.007 solicitações em trâmite, sendo 33% originárias da Venezuela (Brasil, 2018). Esse número alcançou 161.057 em 2018, e o percentual de solicitações de origem venezuelana subiu para 52% do total (Brasil, 2019). Em 2019, enfim, o Brasil recebeu 82.552 solicitações apenas nesse ano, quantidade que foi registrada como a maior em toda série histórica desde a promulgação da Lei nº 9.474/1997 (Cavalcanti et al., 2020). Os relatórios do CONARE que divulgaram tais números também expressaram as prioridades para o comitê ao longo desse período. A segunda edição do Refúgio em Números afirma ser necessário “atualizar os normativos infralegais e ampliar a estrutura administrativa”, a partir de que estaria sendo desenvolvido um sistema informatizado de tramitação dos

⁶ As políticas migratórias de caráter securitarista consistem em normativas e medidas orientadas ao controle e à restrição da imigração, reduzindo as possibilidades de regularização migratória ao perfil específico desejado pelo Estado, por vezes em oposição à garantia dos direitos dos migrantes (Brumat e Espinoza, 2023).

processos, “garantindo celeridade no trâmite processual” (Brasil, 2017b, p. 4). Similarmente, no relatório sobre 2018, foi sustentada a necessidade de simplificação das normas procedimentais e de agilidade das decisões (Brasil, 2019), bem como no relatório sobre 2019, em que a maior capacidade de decisão do comitê foi atribuída à adoção do procedimento de análise em bloco (Cavalcanti et al., 2020). Assim, enquanto em 2017 apenas 587 refugiados haviam sido reconhecidos pelo comitê naquele ano, esse número aumentou para 21.304 em 2019, ano em que o CONARE decidiu 33.453 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (Brasil, 2018; Cavalcanti et al., 2020).

Dessa forma, entre 2016 e 2019, o CONARE estava inserido em um contexto de governo que priorizava a simplificação administrativa, a desburocratização e a celeridade processual em diversas esferas. A partir dos relatórios mencionados, parece que o comitê incorporou tais prioridades, hipótese que pode ser confirmada ou rejeitada apenas com a análise do processo decisório do CONARE no período selecionado. Ainda, tratava-se de um contexto em que se adotou uma política migratória restritiva, apesar do recém-promulgado marco legal que trouxera possibilidades inéditas de regularização migratória. Ademais, frente ao novo posicionamento do governo em relação à Venezuela, o Brasil foi célere em se apresentar como país de refúgio para os cidadãos que deixassem o regime venezuelano.

Por fim, ao longo do período analisado, as reuniões plenárias do CONARE contaram com a participação dos membros elencados no artigo 14 da Lei nº 9.474/1997, quais sejam, representantes dos Ministérios da Justiça (este presidindo as reuniões), das Relações Exteriores, do Trabalho (incorporado ao Ministério da Economia em 2019), da Educação e da Saúde; representante do Departamento de Polícia Federal; representante de organizações da sociedade civil; e representante do ACNUR como membro convidado, com direito a voz, sem voto. No período, as organizações que integraram as reuniões foram o Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH e as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo⁷. Das reuniões também participaram o Coordenador-Geral do CONARE, responsável por preparar os processos de refúgio e a pauta de reunião nos termos da Lei nº 9.474/1997, representantes do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União e outros representantes do Ministério da Justiça para além do Presidente do comitê, como integrantes do Departamento de Migrações – DEMIG e do Conselho Nacional de Imigração – CNIg.

⁷ Tais organizações possuem relevância histórica em matéria de refúgio no Brasil, cujos representantes estiveram envolvidos no acolhimento de refugiados antes de 1997 e também durante o processo de articulação a favor de uma lei de refúgio no país (Milesi e Andrade, 2010).

ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DO CONARE ENTRE 2016 E 2019

Tendo em vista o objetivo de examinar o processo decisório do CONARE entre 2016 e 2019 e destacar possíveis transformações na maneira de decidir do comitê, a presente seção dedica-se à análise dos discursos registrados nas atas de reuniões plenárias. Nos limites do período proposto, foram selecionados debates e decisões de nove atas, entre as vinte e duas disponíveis, que evidenciam o modo pelo qual o CONARE decide e as relações do comitê com a Lei nº 9.474/1997. Ainda, são enfatizadas outras fontes que também balizam o processo decisório do CONARE para além da referida lei e que podem demonstrar a permeabilidade do comitê para as prioridades de governo no período analisado.

111ª Reunião Plenária - 26 de fevereiro de 2016

Esta ata registra um debate no âmbito do CONARE a respeito das possibilidades de contribuição do comitê para o combate à xenofobia e para a integração local. O representante do Ministério da Justiça explicou que parcerias com a sociedade civil organizada e a área acadêmica são importantes para fortalecer iniciativas relacionadas a tal finalidade, e relatou que está sendo estudada a possibilidade de lançamento de um edital de chamamento público para que universidades desenvolvam estudos sobre a integração local de refugiados no Brasil.

Sabe-se que a Lei nº 9.474/1997 prevê medidas de integração local (artigos 43 e 44) e determina que o CONARE deve orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção aos refugiados (artigo 12, inciso IV). Na situação descrita, tais determinações legais não foram questionadas pelos membros do comitê, e sim, foram o ponto de partida da discussão. Assim, a Lei nº 9.474/1997 apareceu como referência para a condução das ações do comitê, mesmo que não tenha sido mencionada explicitamente, porque seu conteúdo balizou a discussão nesse caso.

Além disso, a representante do IMDH mencionou que estava em tramitação no Senado Federal um projeto de reforma do Código Penal que conteria dispositivos em conflito com a Lei nº 9.474/1997 e as diretrizes internacionais brasileiras sobre o tema, como a previsão de pena de prisão para refugiados que entrarem no país com documentos falsos. Por isso, solicitou que o CONARE emitisse uma manifestação formal contra tais dispositivos. Nesse sentido, o Presidente do CONARE sugeriu que o órgão analisasse os dispositivos em questão para verificar a possibilidade de elaborar uma moção a ser encaminhada ao Congresso Nacional.

Desse modo, na referida situação, não foi questionada a pertinência, em relação aos objetivos institucionais do CONARE, de semelhante conduta, isto

é, da elaboração pelo órgão de uma moção contra um projeto de lei que afrontaria a Lei nº 9.474/1997. Assim, partiu-se do pressuposto que tal conduta integra os objetivos do órgão. De seu lado, a Lei nº 9.474/1997 determina que cabe ao CONARE orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção aos refugiados (artigo 12, inciso IV), em consonância com as fontes de direito internacional dos refugiados. Desse modo, o pressuposto adotado parece decorrer da Lei nº 9.474/1997, a qual incumbe o comitê da eficácia da proteção aos refugiados, que estaria ameaçada pelo projeto em tramitação. Nesse caso, portanto, a Lei nº 9.474/1997 foi referência para as ações do órgão, sendo tratada como norma na acepção da teoria pragmática.

112ª Reunião Plenária - 28 de março de 2016

Esta ata contém o registro da decisão de realizar um evento em parceria com o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas na cidade de São Paulo, a fim de divulgar um curso de empreendedorismo para imigrantes e refugiados. Aqui, partiu-se do pressuposto de que integra os objetivos do CONARE atuar a favor da integração local de refugiados, por meio do trabalho, neste caso. Uma vez que a Lei nº 9.474/1997 determina que cabe ao CONARE orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da assistência e apoio jurídico aos refugiados (artigo 12, inciso IV), além de prever a integração local, entende-se que a lei foi referência para essa decisão, como se fosse premissa do debate. Por isso, a Lei nº 9.474/1997 teria desempenhado o papel de norma na situação, balizando a decisão.

Além disso, nessa reunião, o CONARE decidiu arquivar solicitações de refúgio de cidadãos haitianos que foram contemplados por autorização de residência no Brasil, devido a despacho conjunto entre o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Ministério da Justiça, em 2015. No referido despacho, disponibilizado em página virtual do Ministério da Justiça (Brasil, 2015), o CONARE decidiu com o CNIg (Conselho Nacional de Imigração) conceder autorização de residência para haitianos com base na Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, do CNIg, a qual identificou razões humanitárias na migração de haitianos ao Brasil após o terremoto de 12 de janeiro de 2010 ocorrido no Haiti.

Tal decisão do CONARE decorreu do pressuposto “haitianos não devem ser reconhecidos como refugiados”, formulação tomada como obrigatória (Leite, 2014, p. 330). Isto é, foi essa formulação que desempenhou o papel de norma nessa situação, e não propriamente as definições da Lei nº 9.474/1997, uma vez que seus critérios não foram aplicados ou mesmo considerados para analisar o caso dos cidadãos do Haiti. Portanto, a referência para essa decisão não foi a Lei nº 9.474/1997, e sim, norma distinta.

De fato, a Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, do CNIg (Brasil, 2012) determina que a acolhida dos haitianos no Brasil deveria se dar por razões humanitárias (e não refúgio). Dessa forma, no lugar de analisar

a situação dos cidadãos haitianos para verificar a incidência das condições requeridas pelas definições da Lei nº 9.474/1997, conforme sua atribuição legal, o CONARE aproveitou decisão alheia, de política migratória. Por isso, não se verifica a utilização da Lei nº 9.474/1997 para decidir neste caso, a qual não integrou a situação comunicativa.

119ª Reunião Plenária - 24 de março de 2017

Nesta ata, registra-se o debate e a decisão de indeferimento de algumas solicitações de refúgio. Segundo discutido pelos membros do CONARE, essas solicitações foram indeferidas porque não se enquadravam nos requisitos “por se tratarem de migração econômica”. O debate seguiu por um caminho em que foi afirmada a necessidade de o comitê evitar julgar casos que não seriam de refugiados “verdadeiros” (Brasil, 2023, p. 2). Ainda, argumentou-se que situações como essas deveriam ser decididas de forma rápida, e que “o refúgio deve ser a exceção” (Brasil, 2023, p. 2).

Em primeiro lugar, observa-se que o comitê decidiu pelo indeferimento a partir da conclusão de que as solicitações em análise representavam casos de migração econômica. A maneira em que a ata foi redigida leva ao entendimento de que os membros concluíram pelo não enquadramento nos requisitos para o reconhecimento da condição de refugiado *porque* tratava-se de migração econômica. Dessa forma, tal decisão foi determinada por norma distinta da Lei nº 9.474/1997. Afinal, o comitê teria partido do seguinte pressuposto: caso fossem verificadas características de migração econômica, excluem-se os requisitos para o reconhecimento da condição de refugiado. Essa condicionante não faz parte da Lei nº 9.474/1997, a qual traz critérios de análise que não determinam que fatores econômicos são necessariamente incompatíveis com o refúgio. Assim, trata-se de uma situação na qual o CONARE reconheceu a autoridade de uma ideia de refúgio que exclui motivações econômicas para a saída do país de origem, no lugar de reconhecer a autoridade da Lei nº 9.474/1997, que impõe a análise de seus requisitos na situação concreta.

Além disso, nota-se que a decisão de indeferimento também foi motivada pela ideia de que o instituto do refúgio seria uma exceção e que existiriam refugiados “verdadeiros”, segundo afirmado (Brasil, 2023, p. 2). Nenhum desses critérios decorrem da Lei nº 9.474/1997, que se centra na ideia de perseguição e de grave e generalizada violação de direitos humanos, nos termos do artigo 1º. Ou seja, é como se a noção levantada de que “o instituto do refúgio deve ser exceção” (Brasil, 2023, p. 2) tivesse autoridade na situação comunicativa analisada, exercendo um papel de norma que não remete à Lei nº 9.474/1997. Ainda, é possível notar que o CONARE incorpora preocupações de ordem de eficiência burocrática, ao se afirmar que casos como esses deveriam ser decididos de forma rápida. Por isso, a referida lei não integrou a situação comunicativa como norma, e sim, formulações distintas que não necessariamente estão contidas no texto legal.

122ª Reunião Plenária - 29 de setembro de 2017

Nesta ata, destaca-se o debate sobre apatridia. O representante do DEMIG (Departamento de Migrações) comunicou ao comitê que o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) decidiram que os casos de apatridia seriam julgados pelo setor de naturalização do DEMIG, o que seria favorável ao solicitante, por ter seu caso decidido de modo mais rápido e objetivo, e ao CONARE, por ter menos casos a julgar. Comentando o assunto, o representante do MRE afirmou que a dimensão humanitária do refúgio se estende à apatridia e recomendou que o CONARE tenha competência sobre o assunto, o que estaria de acordo com a Lei nº 9.474/1997. Em resposta, o representante do DEMIG afirmou que a Lei nº 9.474/1997 não explicita que os casos de apatridia sejam de competência do CONARE.

Outros membros então fizeram referência a recomendações internacionais sobre o assunto e à Lei nº 13.445/2017 (nova Lei de Migração). O Presidente do comitê afirmou na sequência que o objetivo da decisão é conferir maior celeridade para o processo, e, similarmente, o Coordenador Geral de Polícia de Imigração alegou que a demanda do CONARE é muito grande, e que seria melhor para o apátrida ter seu caso julgado pelo setor de naturalização.

Na situação exposta, observa-se que a Lei nº 9.474/1997 foi referência para o debate quando colocou-se a questão se tal lei atribuía ou não competência ao CONARE para decidir sobre os casos específicos de apatridia. Porém, essa lei não foi a única fonte que balizou o debate, pois foram citadas diretrizes internacionais, a recém-promulgada Lei de Migração e objetivos de ordem burocrática, voltados à celeridade e à eficiência dos resultados. Estes últimos foram a razão determinante para que o tema da apatridia fosse atribuído ao setor de naturalização do DEMIG, segundo depreende-se do debate. Por isso, tal tema foi decidido antes em referência a objetivos burocráticos do que à Lei nº 9.474/1997.

Por fim, no momento dedicado aos informes, o Presidente do CONARE comunicou que o desenvolvimento da plataforma SISCONARE⁸ seria a prioridade máxima do comitê, e que disponibilizou todo o orçamento disponível para a conclusão do sistema. Observa-se, portanto, a centralidade da questão procedimental e operacional para o órgão, o que, de certa forma, é uma maneira de executar parte da Lei nº 9.474/1997, em detrimento, porém, das outras competências do CONARE. Neste caso, a execução da Lei nº 9.474/1997 não parece ter sido a motivação determinante, e sim, o cumprimento de uma agenda de digitalização dos serviços públicos. Afinal, tal decisão foi tomada em referência à operacionalização das solicitações, e não à facilitação do acesso ao procedimento de refúgio ou outra motivação que indique que a Lei nº 9.474/1997 foi compreendida enquanto autoridade.

⁸ SISCONARE é a plataforma virtual implementada em 2019 a partir da qual o CONARE passou a receber e a instruir os processos de refúgio no Brasil, bem como a notificar os solicitantes de refúgio e os refugiados (Jubilut e Pereira, 2022).

127ª Reunião Ordinária - 29 de março de 2018

Esta ata registra as decisões tomadas a respeito de uma minuta de resolução normativa, que viria a se tornar a Resolução Normativa nº 26, de 26 de março de 2018. Tal resolução alterou o artigo 6º da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014 (a qual dispõe sobre o procedimento de solicitação de refúgio), a fim de elencar novas hipóteses de arquivamento, desistência e extinção sem resolução do mérito do processo de refúgio. Decidiu-se ampliar as hipóteses de extinção da solicitação de refúgio sem resolução do mérito, incluindo extinção nos casos em que os solicitantes conseguissem residência no país por razões como trabalho.

Na respectiva discussão, o Presidente do comitê explicou se tratar de medidas de organização administrativa para casos específicos. Por sua vez, o representante do ACNUR ressaltou a importância das modificações, que teriam o potencial de reduzir o passivo de casos do CONARE: uma vez que seriam extintas as solicitações de pessoas que obtiverem residência no Brasil, tais casos não seriam analisados pelo comitê, o que ajudaria a enfrentar o desafio do número de casos pendentes de decisão. Ainda, o Coordenador Geral da Polícia de Imigração afirmou a necessidade de “limpar a pauta, e atender os processos realmente necessários” (Brasil, 2023, p. 5-7).

Observando-se o debate, é possível concluir que a nova regulamentação sobre o processo decisório do CONARE decorreu de objetivos processuais e administrativos. Afinal, as motivações e prioridades elencadas foram reduzir o passivo de casos do CONARE; atualizar a organização administrativa; e “limpar a pauta” (Brasil, 2023, p. 7). Assim, privilegiar o resultado e a redução do número de casos a julgar funciona como uma norma que não decorre da Lei nº 9.474/1997, pois esta tem como objetivo a proteção aos refugiados. Em especial, a lei é ignorada quando se considera que a obtenção de autorização de residência seria equivalente à condição de solicitante de refúgio e, por isso, poderia extingui-la. Sob tal perspectiva, considera-se o procedimento de refúgio como regularização migratória, tal qual uma autorização de residência, em detrimento da finalidade de proteção à qual serve o refúgio e que havia sido prevista pela Lei nº 9.474/1997. Em suma, privilegiou-se o resultado e adotou-se um conceito de solicitante de refúgio distinto daquele previsto pela Lei nº 9.474/1997, o que favorece a conclusão de que tal diploma legal não foi referência para a decisão, como se fosse inexistente sob a teoria pragmática.

128ª Reunião Ordinária - 27 de abril de 2018

Nesta ata, destaca-se a decisão do comitê de retirar de pauta a deliberação quanto à aplicação, aos casos provenientes da Venezuela, do inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, que prevê a grave e generalizada violação de direitos humanos no país de origem enquanto hipótese de refúgio. A decisão de retirar tal deliberação de pauta foi motivada pelas então recentes

mudanças na Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, a qual concede autorização de residência para venezuelanos.

Na respectiva discussão, o Presidente do CONARE informou que havia 33 mil processos de venezuelanos pendentes de decisão, dos quais grande parte teria interesse em retornar para a Venezuela. Nesse sentido, o Coordenador Geral da Polícia de Imigração alegou que a maioria gostaria de solicitar autorização de residência, mas, por falta de documentação, solicita refúgio. O Diretor-Adjunto do Departamento de Migrações argumentou que aquele não seria o melhor momento para tomar decisões sobre a pauta, tendo em vista a possibilidade de modificação da Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, levando em consideração a necessidade de equilibrar ambas as alternativas.

Depreende-se da discussão que o comitê centrou sua preocupação na regularização migratória de venezuelanos, seja por meio da Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, seja por meio da solicitação de refúgio. Nesse sentido, a avaliação do CONARE sobre esse aspecto do tema do refúgio, relativo à aplicação do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, ficou subordinada à política migratória. Por isso, a pauta foi adiada, dadas as alterações na referida Portaria. Assim, o instituto do refúgio foi equiparado às hipóteses de autorização de residência, em detrimento de seu objetivo de proteção. Ou seja, tomou-se como referência um conceito de refúgio enquanto hipótese de autorização de residência, estranho ao caráter de proteção da Lei nº 9.474/1997, bem como priorizou-se a política migratória.

132ª Reunião Ordinária - 28 de setembro de 2018

Registra-se, nesta ata, a discussão e a decisão relativas à Resolução Conjunta nº 1, de 9 de outubro de 2018, do CONARE com o CNlg, a qual dispõe sobre a concessão de autorização de residência a solicitantes de refúgio inseridos no mercado de trabalho. A proposta consiste em oferecer alternativa de regularização migratória para solicitantes de refúgio que realizaram a solicitação até o início da vigência da Lei nº 13.445/2017 (nova Lei de Migração) e que possuem trabalho formal, mediante a desistência do pedido de refúgio.

Na apresentação do tema, o Coordenador-Geral do CONARE esclareceu que a proposta derivava da mudança do marco legal brasileiro sobre migração, ao que o Coordenador de Apoio do CNlg do Ministério do Trabalho acrescentou que a ideia era contemplar solicitações de refúgio que continham razões econômicas e por isso não se enquadravam nos requisitos do refúgio. Ainda, o Coordenador-Geral do comitê explicou o motivo de se atrelar a autorização de residência em questão ao pedido de desistência da solicitação de refúgio: o órgão estaria “operando no limite há muitos anos” (Brasil, 2023, p. 7), citando o número de solicitações, o tempo de instrução e os gastos decorrentes, e o CONARE deveria considerar o Decreto de desburocratização do Poder Executivo Federal com seus princípios de eficiência e economicidade.

Entre os pontos levantados no debate, discutiu-se a possibilidade de o solicitante pedir reconsideração da extinção do processo sem resolução do mérito, o que foi descartado porque não haveria possibilidade de reconsideração para pedido de desistência, nos termos da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, e porque essa possibilidade aumentaria os custos para a Administração Pública e levaria mais tempo, segundo argumento do Coordenador-Geral do CONARE.

Do exposto, nota-se que o debate e a decisão do comitê pautaram-se por prioridades de política migratória e de eficiência burocrática. Não foi feita referência à Lei nº 9.474/1997 para decidir. A nova regulamentação, na verdade, decorreu da incorporação de objetivos estranhos à temática da proteção dos refugiados pelo CONARE, como regularização migratória e desburocratização. Ainda, é possível observar que o conceito de refúgio aplicado nesse caso diverge daquele contido na Lei nº 9.474/1997, porque é mais uma vez equiparado a uma autorização de residência e é novamente excludente quanto a motivos econômicos. Assim, a referida lei não foi utilizada como norma pelo comitê nessa situação.

137ª Reunião Ordinária - 29 de março de 2019

Esta ata contém o registro da decisão do CONARE de reconhecer a condição de refugiado de um caso individual com base no inciso I do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, após discussão a respeito de como o comitê deveria aplicar o inciso III. Em suma, entre as questões levantadas, foi debatido se seria um caso de migração econômica ou de refúgio devido a perseguição ou, ainda, a grave e generalizada violação de direitos humanos. Nesse sentido, a Coordenação-Geral do CONARE instou os membros do comitê a definirem critérios para o reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos em determinado país, por meio de declaração expressa do órgão no lugar de decisões caso a caso, a fim de diminuir a ampla margem de interpretação que a Lei nº 9.474/1997 forneceria ao administrador.

Ainda, o Coordenador-Geral do CONARE argumentou que o comitê não poderia decidir pelo reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos sem manifestação expressa, porque isso atentaria contra as relações exteriores do Estado brasileiro. Além disso, argumentou que essa nova maneira de decidir sobre a aplicação do inciso III facilitaria o trabalho corriqueiro e proporcionaria vantagens administrativas para o comitê. A representante da sociedade civil, por sua vez, lembrou que, à época da elaboração do projeto de lei que originaria a Lei nº 9.474/1997, escolheu-se um conceito aberto para o inciso III, com margem para interpretação, a fim de abarcar as diferentes dinâmicas sociais ao longo do tempo, visando ao objetivo do instituto do refúgio de salvar vidas.

No geral, a discussão se centrou na maneira pela qual deveriam ser aplicados os critérios legais. Assim, tanto o debate sobre o enquadramento do caso

como perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos quanto sobre a pertinência da seleção de critérios fixos para o reconhecimento dessa situação em determinado país tiveram como pressuposto a autoridade da Lei nº 9.474/1997. Isto é, partiu-se do entendimento de que esses critérios do artigo 1º são obrigatórios, havendo adesão convicta dos membros à autoridade da Lei nº 9.474/1997. Dessa forma, para que o CONARE decidisse esse caso individual e discutisse a forma de aplicação do inciso III, a Lei nº 9.474/1997 desempenhou o papel de norma.

Em momentos específicos, no entanto, outras fontes foram referência para o debate, influenciando o entendimento quanto à aplicação do inciso III. Ao argumentar que o comitê deveria decidir de um determinado modo a fim de resguardar as relações exteriores do Estado brasileiro e de obter vantagens administrativas, objetivos distintos daqueles previstos pela Lei nº 9.474/1997 foram priorizados.

Ainda nesta reunião, a Coordenação-Geral do CONARE abriu para considerações a minuta de resolução normativa que implementaria o SISCONARE e se tornaria a Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019. Tal minuta voltaria a ser discutida e aprovada em reuniões plenárias posteriores, mas a presente discussão contribui para o objetivo de compreender como o CONARE decide, conforme passa-se a demonstrar. Frente à afirmação do Coordenador-Geral do CONARE de que aquela minuta abarcava somente alterações processuais, os representantes da Defensoria Pública da União e do ACNUR responderam que se tratava de questões substanciais, como a proposta de retirar a obrigatoriedade da entrevista de elegibilidade, o que contrariaria a Lei nº 9.474/1997, não sendo, portanto, meramente procedimental. Por sua vez, o Diretor de Migrações do DEMIG expressou preocupação a respeito do passivo de casos pendentes de análise, argumentando que esse fator deveria inspirar a alteração na forma em que o CONARE decide porque haveria milhares de processos sob sua responsabilidade.

De modo similar, a Presidente do CONARE explicou que o propósito da minuta seria “modernizar e atender às demandas dos solicitantes por meio de um processo digital” (Brasil, 2023, p. 34), e que a maneira atual de lidar com os casos não era capaz de atender à demanda crescente de solicitações de refúgio. Além disso, o representante do DEMIG afirmou que seria obrigação do solicitante acessar a plataforma para ser notificado, pois teria deveres perante o Estado brasileiro. Nesse sentido, o Diretor de Migrações apontou que o SISCONARE seria lançado a despeito da minuta, e que a intenção seria torná-lo obrigatório.

Quanto à dispensa da entrevista de elegibilidade, em síntese, os representantes da Coordenação-Geral do CONARE e do DEMIG advogaram em defesa de uma nova interpretação da Lei nº 9.474/1997 à luz da demanda crescente, argumentando que a entrevista não seria um requisito legal. Assim,

defendem que, em face do número de solicitações e da “reserva do possível”, o comitê deveria poder decidir casos de determinadas nacionalidades ou “claramente infundados” sem necessidade de entrevista, julgando quando as informações forem suficientes (Brasil, 2023, p. 47).

Por sua vez, o representante da Defensoria Pública da União argumentou que a Lei nº 9.474/1997 prevê oitiva em seu artigo 9º, constituindo o direito individual a ser ouvido, que deve ser preservado enquanto mínimo existencial frente à reserva do possível. Apontou que se trata de uma garantia de direitos que não pode ser substituída por formulário. Mais além, defende que a análise das solicitações deve ser individual, independentemente da nacionalidade dos solicitantes.

Dessa forma, parte da discussão sobre a nova resolução normativa ocorreu em referência à Lei nº 9.474/1997. Afinal, em diversos momentos, o debate se centrou nas possibilidades de interpretação da referida lei e naquilo que a lei garantiria como um direito do solicitante, sem que fosse questionada a necessidade do CONARE de observá-la. Nesses casos, então, a Lei nº 9.474/1997 foi tratada como norma. Outra parte da discussão, no entanto, ocorreu em referência a outras fontes, particularmente a uma agenda de modernização processual, a necessidades burocráticas e a uma suposta reserva do possível, conceito emprestado do direito financeiro (Scaff, 2018). Tais objetivos também foram incorporados pelo comitê como prioridades, apesar de não decorrerem da Lei nº 9.474/1997.

Ademais, é possível observar que a implementação do SISCONARE não tem como referência a Lei nº 9.474/1997, sendo, ainda, uma decisão tomada fora do âmbito do CONARE. A Presidente do comitê informou que o SISCONARE provém de uma necessidade de modernizar e adotar o processo digital frente à demanda crescente. Nota-se, aqui, que o objetivo é atender a interesses administrativos e executar uma agenda de governo digital, e não exatamente ampliar o acesso ao procedimento de refúgio, porque foi enfatizado que o solicitante teria o ônus de acessar a plataforma digital para acompanhar o processo como parte de suas obrigações perante o Estado. Tanto é que o Diretor de Migrações informou que o SISCONARE seria implementado independentemente da resolução normativa. A partir disso, entende-se que a decisão de digitalizar o procedimento foi tomada fora do âmbito do CONARE, pois seria realizada com ou sem deliberação do órgão. Dessa forma, o comitê foi objeto de prioridades de outras ordens, que não têm a Lei nº 9.474/1997 como referência.

141ª Reunião Ordinária - 25 de julho de 2019

Grande parte da reunião plenária registrada nesta ata foi dedicada a informar os membros do comitê, por parte da Coordenação-Geral do CONARE, da operacionalização do SISCONARE e da adoção de novos procedimentos administrativos em relação aos processos digitais de refúgio. Assim,

desconsiderando as decisões de rotina, relativas às decisões em bloco das solicitações e à remoção de outros casos de pauta para aprofundar a instrução, a reunião plenária em questão consistiu antes em informes das atividades da Coordenação-Geral do CONARE do que em deliberação do órgão.

Além disso, o Coordenador-Geral do CONARE propôs um esforço do comitê de atualização normativa. Ele afirmou que seria necessário alterar normas pouco efetivas ou em desuso, visando a melhorar a burocracia, a prestação do serviço público, a vida dos assistidos e a construção do instituto do refúgio. Argumentou, assim, que deveriam ser discutidas “a simplificação e a desburocratização, visto que todo o Governo Federal está trabalhando nesses aspectos e que o Comitê tem que trabalhar nisso também” (Brasil, 2023, p. 16). De modo similar, a Presidente do CONARE mencionou que os números com os quais o comitê lida exigem medidas rápidas e eficientes para o manejo do procedimento de reconhecimento do refúgio, e que deveriam ser priorizados o processo digital e a transparência.

Nesse caso, observa-se que as prioridades para o CONARE foram elencadas segundo um viés de eficiência administrativa, e contextualizadas no âmbito das necessidades do governo e da burocracia estatal. Isto é, a partir das falas supracitadas, entende-se que o órgão pretende conduzir sua atuação nos termos determinados por instâncias externas da Administração Pública, como o Ministério da Justiça, priorizando a celeridade, o processo digital e outras agendas do governo federal. Desse modo, não apenas a Lei nº 9.474/1997 deixou de ser referência para a atuação do comitê, mas, também, as prioridades do CONARE foram determinadas por âmbitos externos, oriundos da Administração Pública e alheios ao escopo da Lei nº 9.474/1997.

CAMINHOS PARA UMA NOVA PRÁTICA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo decisório do CONARE entre 2016 e 2019 demonstrou que o comitê foi gradualmente incorporando as prioridades da agenda de governo desse período. Afinal, as atas das reuniões plenárias revelam que os membros do comitê debateram e pensaram o refúgio à luz das novas diretrizes sobre processo digital, desburocratização, regularização migratória e o influxo crescente de cidadãos venezuelanos. Tal observação, por si só, não é objeto de preocupação de ordem democrática, porque sabe-se que a Administração Pública é prerrogativa do Poder Executivo Federal, e o CONARE a compõe enquanto parte do Ministério da Justiça. Assim, as mudanças regulamentares que afetam a Administração Pública afetam também, necessariamente, o CONARE.

O que dá causa a preocupações democráticas, por outro lado, é que essas prioridades de governo foram dotadas de uma importância progressivamente maior no processo decisório do comitê, em detrimento das diretrizes da Lei nº 9.474/1997. Em 2016, por exemplo, o CONARE se debruçou sobre aspectos da integração local de refugiados, tema que deixou de ser pautado ao longo dos anos e que já em 2019 deu lugar a informes administrativos. Nesse sentido, as transformações na maneira do CONARE de decidir sobre refúgio ocorreram cada vez menos em referência à lei em questão e cada vez mais visando a objetivos de governo alheios ao tema do refúgio, como política migratória, processo digital e simplificação administrativa. A metodologia pragmática permitiu evidenciar que outras fontes têm desempenhado o papel de norma na atuação do comitê, isto é, têm sua autoridade pressuposta durante o processo decisório, excluindo a Lei nº 9.474/1997 — esta integrou uma quantidade cada vez menor de situações comunicativas no espaço do órgão durante o período analisado.

A transformação no procedimento de refúgio empreendida pelo CONARE frente à situação da Venezuela é emblemática no que se refere à permeabilidade do comitê às prioridades de governo. A decisão de arquitetar um novo procedimento para os casos de refúgio motivados por uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, hipótese prevista pelo inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, foi determinada tanto pela referida lei quanto pela política migratória e pela agenda de desburocratização. Assim, por um lado, o debate sobre as possibilidades de interpretação do inciso demonstram que a Lei nº 9.474/1997 foi referência para esse processo. Por outro lado, o debate e a implementação relativos a esse novo processo foram subordinados ao avanço da regulamentação de autorização de residência para cidadãos venezuelanos. Somados às referências reiteradas ao objetivo de celeridade e de simplificação administrativa do novo processo, esses eventos demonstram que fatores estranhos ao refúgio também determinaram o resultado final. Cabe lembrar que, em repetidas ocasiões, os membros do comitê trataram o status de refugiado como se fosse juridicamente equivalente a uma autorização de residência por outros fundamentos, o que contraria o propósito do refúgio como proteção da dignidade humana e não encontra embasamento na Lei nº 9.474/1997. Ainda, mencionou-se que o novo procedimento seria uma forma de zelar pelas relações exteriores do Estado brasileiro. Desse modo, a Lei nº 9.474/1997 dividiu espaço com outras prioridades enquanto referência para o processo decisório do CONARE.

Aqui, reconhece-se a importância de o comitê ser sensível às demandas dos solicitantes de refúgio e refugiados, as quais são dinâmicas e variam conforme as circunstâncias, sendo, por vezes, afetadas pela política migratória adotada pelo país. A preocupação quanto à permeabilidade do CONARE às agendas de governo se refere à suscetibilidade do comitê de negligenciar seus compromissos com a Lei nº 9.474/1997 e decidir de modo independente, ao sabor das circunstâncias. Tal preocupação se justifica porque essa maneira independente de decidir pode ser, por vezes, favorável às demandas dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, assim como pode ser, em outros

contextos, prejudicial a seus direitos. Afinal, o compromisso com a Lei nº 9.474/1997 é uma garantia desses direitos, a qual se perde em uma prática na qual o comitê decide de modo independente. Ou seja, um processo decisório que conte com a observação reiterada da referida lei é a garantia contra os arbítrios do administrador e a favor da proteção dos refugiados.

Nesse mesmo sentido, reconhece-se também a importância do CONARE se atentar à eficiência e à celeridade da prestação do serviço enquanto parte da Administração Pública. Trata-se de um interesse que pode favorecer os direitos dos solicitantes de refúgio e refugiados. No entanto, a eficiência administrativa não deve ser a principal motivação do comitê, nem se sobrepor àqueles interesses tutelados pela Lei nº 9.474/1997. Isto é, priorizar a diminuição do número de casos a serem analisados ou a diminuição do tempo de análise às custas de certas garantias do processo, como o direito a ser ouvido, contraria a função protetiva para a qual o CONARE foi criado.

Observa-se na prática do comitê, no entanto, que as agendas de eficiência e economicidade ocupam a pauta das reuniões no lugar dos temas da Lei nº 9.474/1997. Mesmo o tópico da digitalização do serviço público é tratado majoritariamente sem referência aos propósitos da lei mencionada, atendendo antes a uma exigência administrativa do que à ampliação do acesso ao procedimento de refúgio. Se a desburocratização rege a atuação do CONARE, especialmente no que se refere à garantia do acesso ao procedimento, tem-se a frustração das expectativas democráticas depositadas sobre o comitê, pois este foi criado pela Lei nº 9.474/1997 para implementar a proteção aos refugiados, e não para priorizar a simplificação administrativa a qualquer custo.

Assim, retomando o papel da Administração Pública em uma democracia, entende-se que a política pública de refúgio conforme introduzida pela Lei nº 9.474/1997 teve sua implementação prejudicada no período examinado, a favor de outras prioridades que não derivam do tema do refúgio. Nesse sentido, verifica-se uma tendência de a Administração Pública se afirmar enquanto corpo decisório em matéria de refúgio, decidindo com independência em relação aos fins e objetivos da Lei nº 9.474/1997. A literatura especializada aponta que o âmbito burocrático do Estado possui interesses e valores próprios, por vezes dissimulados por uma pretensa eficiência e superioridade técnica (Abrucio, Loureiro e Pacheco, 2010). Por isso, importa que aqueles objetivos e critérios traduzidos pela legislação sejam capazes de efetivamente controlar a implementação administrativa — do contrário, os interesses próprios à Administração Pública se sobrepõem àqueles definidos democraticamente, como parece ser o caso no período analisado.

Considerando que o CONARE prioriza fatores burocráticos e de política migratória em detrimento de suas atribuições legais, é imperativo construir caminhos em direção a uma prática que satisfaça as expectativas democráticas depositadas sobre o comitê. Primeiramente, o próprio CONARE conhece boas

práticas ao longo de sua atuação — especialmente ao se retroagir ao tempo anterior à agenda de governo digital e simplificação administrativa — e deve retomá-las. Conforme exposto, essas práticas consistem no debate amplo a respeito do conteúdo da Lei nº 9.474/1997 e na busca por implementá-la em sua integralidade, não apenas no aspecto de elegibilidade. Viu-se que em 2016 ainda se discutia como o comitê poderia contribuir para a integração local, por exemplo, que é um aspecto de proteção aos refugiados previsto pela referida lei. Foram apresentadas também as características de um processo decisório anterior a 2016 que se orientava pela aplicação dos conceitos de proteção da Lei nº 9.474/1997, pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento de uma política pública de refúgio. Assim, é necessário que o CONARE reposicione a Lei nº 9.474/1997 no centro de sua atuação, assumindo seu papel enquanto implementador de uma política pública de proteção aos refugiados informada por instrumentos de direitos humanos.

Além disso, visando a adotar soluções que contemplem as necessidades dos solicitantes de refúgio e refugiados à luz da Lei nº 9.474/1997, é essencial que o CONARE fortaleça sua estrutura de órgão interministerial e tripartite — composto pelo governo, pela sociedade civil e pelo ACNUR — e favoreça o aporte de contribuições de todos os seus membros. Destacava-se, no período anterior a 2016, como a composição variada do comitê permitia um debate qualificado, informado pelas diferentes expertises dos membros. O estudo das atas revela que os membros do comitê, quando participam plenamente, se equilibram em suas inclinações singulares enquanto representantes de governo, de organizações em prol dos refugiados, de instituições de segurança pública, de coautores do projeto que originou a Lei nº 9.474/1997, entre outros. A tendência deflagrada no período examinado mostra que o movimento de afirmar a Coordenação-Geral do CONARE como uma instância separada e responsável pela maioria das inovações normativas do órgão é deletério para o debate no escopo da Lei nº 9.474/1997, para a pluralidade de conceitos e soluções possíveis e para a prestação de contas diante da sociedade, já que a Coordenação-Geral não tem atas próprias de seu processo decisório.

Dessa forma, os caminhos para um CONARE mais democrático consistem em reaproximar seu processo decisório da Lei nº 9.474/1997, e não afastá-la em prol de outros objetivos. É tal lei que deve ser a principal fonte utilizada como referência para as decisões do CONARE, isto é, que deve ser tratada como norma. Não se advoga por um comitê insensível aos fluxos migratórios ou às necessidades da Administração Pública, mas por um comitê plural, nos termos já previstos pela Lei nº 9.474/1997, que considere tais interesses ao lado de outros que confluam para a proteção aos refugiados, finalidade última do CONARE. Assim, por mais dinâmicas que sejam as circunstâncias, um comitê que mantenha uma referência persistente à Lei nº 9.474/1997 é um comitê capaz de garantir os direitos dos refugiados e de afirmar o refúgio enquanto instrumento de proteção da dignidade humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, Fernando Luiz; Loureiro, Maria Rita; Pacheco, Regina (2010). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Akoka, Karen (2020). *L'asile et l'exil*. Paris, França: La Découverte.

Baeninger, Rosana, Ramos, André de Carvalho; Vedovato, Luís Renato (2020). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. Campinas, Brasil: Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP.

Bendix, Reinhard (1986). *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília, Brasil: UnB.

Berner, Vanessa; Bolzan de Moraes, José Luis; Clève, Clèmerson; Dallari, Pedro Abreu; Granja, João Guilherme; Jardim, Tarciso Dal Maso; Pires Jr., Paulo Abrão; Ramos, André de Carvalho; Reis, Rossana Rocha ; Rios, Aurelio; Ventura, Deisy (2017, nov., 23). Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. *Revista Consultor Jurídico*. Recuperado de: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 29 ago. 2023.

Brumat, Leiza e Espinoza, Vera (2023). Actors, Ideas, and International Influence: Understanding Migration Policy Change in South America. *International Migration Review*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/01979183221142776>

Bucci, Maria Paula Dallari (2013). *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo, Brasil: Saraiva.

Caldas, Lara (2023). Desdemocratização no Brasil: Evidências a partir das políticas urbanas federais. *Teoria & Pesquisa Revista De Ciência Política*, 31(2), 86-105.

Cançado Trindade, Antônio Augusto (1997). *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre, Brasil: Sergio Antonio Fabris.

Cavalcanti, Leonardo; Macedo, Marília; Oliveira, Antônio Tadeu; Silva, Gustavo Junger (2020). *Refúgio em Números, 5ª Ed.* Brasília, Brasil: OBMigra.

Drago, Leandra (2023). A saúde pública no Brasil em tempos de austeridade: desfinanciar e repassar à gestão privada - a lógica sobre os hospitais universitários. *J. Manag. Prim. Health Care*, ISSN 2179-6750, 15(spec), e010.

Ferraz Jr., Tercio Sampaio (2016). *Teoria da norma jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa*. 5. ed. São Paulo, Brasil: Atlas.

Fiddian-Qasmiyeh, Elena; Loescher, Gil; Long, Katy; Sigona, Nando (2014). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Fischel de Andrade, José Henrique (1996). A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI. *Travessia - Revista do Migrante*, (25), 39-42.

Fischel de Andrade, José Henrique (2017). Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). Em Jubilut, Liliana Lyra e Godoy, Gabriel Gualano (Ed.), *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97* (pp. 41-80). São Paulo, Brasil: Quartier Latin/ACNUR.

Hathaway, James e Neve, Alexander (1997). Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. *Harv. Hum. Rts. J.* 10 (1997), 115-211.

Jubilut, Liliana Lyra (2007). *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo, Brasil: Método.

Jubilut, Liliana Lyra e Pereira, Giovana Agútoli (2022). Mudanças no procedimento de reconhecimento do status de refugiado no Brasil ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97 e seus impactos na proteção das pessoas refugiadas. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 30(66), 165-190.

Leite, Larissa (2014). *O devido processo legal para o refúgio no Brasil* (Tese de Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil.

Martino, Andressa Alves e Moreira, Julia Bertino (2020). A política migratória brasileira para venezuelanos: do "rótulo" da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). *REMHU, Rev. Interdisciplinar*, 28(60), 151-166.

Martuscelli, Patrícia Nabuco (2020). How are refugees affected by Brazilian responses to COVID-19? *Rev. Adm. Pública*, 54(5), 1446-1457.

Medauar, Odete (2018). *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. Belo Horizonte, Brasil: Fórum.

Milesi, Rosita e Andrade, William (2010). Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. Em Barreto, Luiz Paulo (Ed.), *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas* (pp. 22-47). Brasília, Brasil: ACNUR/Ministério da Justiça.

Rodrigues, Theófilo e Silva, Mayra (2021). O Populismo de direita no Brasil: neoliberalismo e autoritarismo no governo Bolsonaro. *Mediações - Revista De Ciências Sociais*, 26(1), 86-107.

Ribeiro Leão, Renato Zerbini (2007). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE*. Brasília, Brasil: ACNUR Brasil.

Ribeiro Leão, Renato Zerbini (2010). O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. Em Ferreira Barreto, Luiz Paulo Teles (Org.), *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas* (pp. 70-96). Brasília, Brasil: ACNUR, Ministério da Justiça.

Ribeiro Leão, Renato Zerbini (2011). CONARE: 14 anos de existência. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 11(11), 167-178.

Scaff, Fernando Facury (2018). *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte, Brasil: Fórum.

Vendruscolo, Laura (2021). Política migratória do Governo Michel Temer em perspectiva. *Conexões Internacionais*, 2(1), 13-21.

Brasil (1997). *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Brasília, Brasil: Senado. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 14 ago. 2023.

Brasil (2012). *Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração nº 97, de 12 de janeiro de 2012*. Brasília, Brasil: Diário Oficial da União. Recuperado de: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 02 set 2023.

Brasil (2015). *Despacho Conjunto do Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Previdência Social*. Recuperado de: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/despacho_site_mj_e_D.O.U.pdf. Acesso em: 02 set 2023.

Brasil (2016). *Refúgio em Números, 1ª Ed.* Recuperado de: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-1e.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

Brasil (2017a). *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Brasília, Brasil: Senado. Obtido em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 24 ago. 2023.

Brasil (2017b). *Refúgio em Números, 2ª Ed.* Recuperado de: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-2e.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

Brasil (2018). *Refúgio em Números, 3ª Ed.* Recuperado de: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-3e.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

Brasil (2019). *Refúgio em Números, 4ª Ed.* Recuperado de: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-4e.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

Brasil (2023). *Atas do Conare*. Brasil: gov.br. www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare . Acesso em: 01 set. 2023.

Cambios gubernamentales y evolución de las políticas públicas de migración en Brasil (1930 – 2022)

Mudanças governamentais e a evolução das políticas públicas migratórias no Brasil (1930 – 2022)

Igor Arcos¹

RESUMEN

Los movimientos de personas siempre han sido parte de la historia de la humanidad y, en ocasiones, adquieren grandes proporciones y requieren una mayor participación del Estado en las políticas migratorias. Este artículo tiene como objetivo describir la evolución de las políticas públicas sobre migración en Brasil a lo largo de los años. Así, el artículo enumera las principales acciones del gobierno brasileño a lo largo del siglo XX y primeras décadas del siglo XXI, hasta las acciones durante el gobierno de Bolsonaro. La metodología utilizada es bibliográfica y documental, buscando soporte histórico en la descripción de sitios web oficiales, revistas, artículos y otros trabajos académicos. Concluye mostrando cómo las políticas han experimentado varios cambios de paradigma, estrechamente asociados con cambios de gobierno a lo largo de los años.

Palabras clave: Políticas Públicas. Políticas Migratorias. Migración y Refugio. Cambio de Paradigma. Política Brasileña.

RESUMO

Os movimentos de pessoas sempre fizeram parte da história da humanidade e, por vezes, assumem grandes proporções e exigem maior participação do Estado nas políticas migratórias. Este artigo tem como objetivo descrever a evolução das políticas públicas sobre migração no Brasil ao longo dos anos.

¹ Maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad Estadual de Paraíba (UEPB), Licenciatura en Ingeniería de Producción por la Universidad Estadual de Maranhão (UEMA). Miembro Investigador del Centro de Estudios e Investigaciones sobre Personas Desplazadas Ambientalmente (NEPDA) y Cátedra Sérgio Vieira de Melo (ACNUR/UEPB). E-mail: igorserejo.va@gmail.com Red académica: Orcid 0000-0002-3300-8258 Red académica: <http://orcid.org/0000-0001-6301-7609>

Assim, o artigo elenca as principais ações do governo brasileiro ao longo do século XX e primeiras décadas do século XXI, até as ações durante o governo Bolsonaro. A metodologia utilizada é bibliográfica e documental, buscando respaldo histórico na descrição de sites oficiais, revistas, artigos e outros trabalhos acadêmicos. Conclui mostrando como as políticas passaram por diversas mudanças de paradigma, intimamente associadas às mudanças no governo ao longo dos anos.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Políticas Migratórias. Migração e Refúgio. Mudança de paradigma. Política Brasileira.

CONSIDERACIONES INICIALES

Desde la colonización portuguesa de Brasil, las políticas públicas del país han estado influenciadas por diversas ideologías. En ocasiones, estas políticas estaban alineadas con la ideología predominante de la época, como el proceso de esclavitud, o ideas relacionadas con el desarrollo económico nacional, mientras que en otras ocasiones iban a la zaga de los avances sociales internacionales, como ocurrió durante los primeros gobiernos del PT, con mayor desarrollo de políticas sociales. En algunas situaciones, tuvieron un carácter progresivo en su formulación y aplicación. Además, considerando la llegada de los portugueses en 1500, el tráfico de africanos con fines de esclavitud, así como la llegada de europeos y japoneses, entre otros grupos, en el siglo XX, Brasil es una tierra construida por diferentes poblaciones y grupos étnicos de diferentes nacionalidades.

Según Arcos, Pacífico y Costa (2020), inicialmente, las políticas de inmigración brasileñas estaban alineadas con intereses económicos, particularmente para la importación de mano de obra. La compra y venta de mano de obra esclavizada inició un largo proceso de migraciones forzadas de personas desde el continente africano, con el objetivo de su explotación con el pretexto de promover el desarrollo económico del país y enriquecer a la clase dominante.

Aún según los autores (2020), después de la abolición de la esclavitud en 1888 y el inicio de la democratización en Brasil, hasta el golpe militar de 1964, el país experimentó otro período de afluencia de inmigrantes, principalmente italianos y japoneses. Llegaron con promesas de tierras y riquezas al país. Detrás de esta inmigración predominantemente europea, había un deseo de blanquear a la población, arraigado en una ideología racista que asociaba la blancura con la civilidad y el desarrollo.

Desde el régimen militar hasta el gobierno de Bolsonaro, se han producido cambios significativos en el desarrollo e implementación de políticas para migrantes y refugiados. La incorporación de tratados internacionales

multilaterales ha contribuido a la consolidación de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en el país. Hoy, tienen acceso a sus derechos básicos definidos por las Naciones Unidas y a otros derechos equivalentes o incluso iguales a los de los ciudadanos brasileños (Arcos, Pacífico y Costa, 2020).

El objetivo de este artículo es describir el panorama histórico de las políticas públicas enfocadas a migrantes y refugiados en Brasil. Para lograrlo, el trabajo comienza explicando qué son las políticas públicas migratorias, partiendo del concepto más amplio y profundizando en la comprensión de las políticas públicas migratorias y cómo los cambios de gobierno pueden impactar estas políticas. Posteriormente, se da cuenta de la evolución histórica de las políticas públicas desde 1930 hasta 2022.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN TEMA DE MIGRACIÓN

Se pueden entender las políticas públicas como acciones realizadas por el gobierno, ya sea directa o indirectamente a través de agentes autorizados, encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población objetivo de esas políticas (Pacífico, 2010). Así, se puede percibir el carácter estatal de las políticas, aunque pueda haber participación del sector privado durante su implementación (Pacífico y Mendonça, 2010).

Sin embargo, si bien el Estado toma la iniciativa en la formulación de políticas públicas, se puede decir que no es el único ente capaz de hacerlo. Las políticas públicas deben girar en torno a la solución de un problema específico. En consecuencia, la formulación de políticas públicas también puede ser el resultado de demandas y acciones de la sociedad civil que buscan abordar conflictos y problemáticas. Por lo tanto, su implementación y efectividad también dependen de esta misma sociedad, no siendo suficiente la hegemonía o la coerción del Estado por sí solas para resolver los conflictos contenidos en las políticas públicas (Miyashiro, 2019).

De esta manera, las políticas públicas pueden entenderse como una categoría que engloba diversos tipos, como políticas económicas, políticas tributarias y fiscales, políticas educativas, políticas de salud, las cuales varían según el área a la que se dirigen (Crosara, 2017).

Según Lowi (1964, pp. 690-691), las políticas pueden clasificarse en distributivas, regulatorias y redistributivas. En el caso de las políticas distributivas, el autor afirma que estas se caracterizan por la facilidad de desagregación y distribución en pequeñas unidades, es decir, afectan a un gran número de personas pero en pequeña escala. Los recursos se asignan a un sector o público específico y no hay conflicto directo entre quienes pierden y quienes ganan con la política.

Al igual que las políticas distributivas, las políticas regulatorias también tienen impactos específicos e individuales, pero no permiten la misma desagregación casi infinita que las políticas distributivas. Gobiernan comportamientos, trabajando con órdenes y prohibiciones, decretos y regulaciones, que a menudo toman la forma de leyes. En el caso de las políticas redistributivas, hay un equilibrio de intereses, y los costos y beneficios pueden distribuirse equitativamente entre grupos y sectores sociales de la sociedad, o incluso servir a los individuos (Lowi, 1964; Pacífico y Mendonça, 2010).

Las políticas redistributivas, al igual que las políticas regulatorias, implican relaciones entre amplias categorías de individuos, y las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Sin embargo, existe una diferencia significativa en el impacto causado por las políticas redistributivas. Aquí hay un conflicto directo y queda claro quién pierde y quién gana con la política. Su objetivo principal es redirigir los recursos financieros a capas y grupos sociales de la sociedad (Lowi, 1964; Frey, 2000).

Por tanto, las políticas públicas son el medio por el cual los gobiernos regulan el comportamiento de los agentes económicos. El Estado los emplea no sólo para regular sino también para intervenir e incentivar. Su objetivo es construir una sociedad más equitativa, humana, equilibrada y armoniosa. Sus principios los guían para combatir la ineficiencia y elevar la equidad y la redistribución (Pereira, 2005).

Peter Hall (1993) describe la formulación de políticas como un proceso que generalmente involucra tres variables centrales: los objetivos generales que guían la política, las técnicas o instrumentos de política utilizados para lograr esos objetivos y las configuraciones de esos instrumentos.

Greenger (2002) resume esto de la siguiente manera:

1. Cuando vemos un cambio sólo en las configuraciones de los instrumentos de política, lo llamamos cambio de primer orden. Estos típicamente exhiben un comportamiento incremental, rutinario y satisfactorio, en gran medida aislado de las presiones pluralistas.
2. El cambio de segundo orden ocurre cuando se modifican los instrumentos utilizados para lograr los objetivos de política. Los objetivos paradigmáticos existentes siguen siendo los mismos, pero la insatisfacción con el desempeño de los instrumentos existentes para alcanzarlos conduce a su reemplazo.
3. El cambio de tercer orden, o cambio de paradigma político, ocurre cuando los formuladores de políticas rechazan su estructura de ideas para interpretar el mundo y adoptan otra. Cuando se produce un fracaso, es que no se han cumplido los objetivos de las políticas y los instrumentos no han ejercido el nivel de control necesario. Esto da como resultado

inconsistencias inexplicables dentro de la estructura del paradigma existente, socavando su coherencia y legitimidad. Puede ser necesario un cambio de gobierno para introducir un nuevo paradigma porque un cambio político significativo dejaría a un partido político en el poder expuesto a acusaciones de "cambios de opinión" e indecisión.

De esta manera, ¿cómo alinear políticas públicas y políticas migratorias al mismo nivel? Cuando volvemos al inicio de la explicación sobre las políticas públicas, entendemos que estas están formuladas para resolver un problema específico. Para que algo sea considerado un problema, debe afectar directamente a la sociedad (un grupo o una serie de individuos), es decir, impactar a un colectivo de personas en la medida en que una situación se vuelva incómoda, necesitando la intervención del Estado para aliviar el malestar.

En este aspecto, las políticas migratorias incluirían una preocupación por la población que deseó migrar hacia el Estado de destino, no solo por aquellos que fueron víctimas de desplazamiento forzado. De esta manera, corresponde al Estado proveer acceso a las políticas públicas universales, así como desarrollar e implementar nuevas políticas que reduzcan las desigualdades enfrentadas por estos individuos (Lussi, 2015). Es decir, mientras que la política migratoria aborda el movimiento de personas de forma general, la política de refugio es específica para personas que buscan protección internacional debido a circunstancias específicas de persecución o violaciones de derechos humanos en sus países de origen (ACNUR, 1951).

Según Miyashiro (2019), la percepción de un problema está ligada a la conciencia individual, constituyendo un concepto enteramente intersubjetivo. La delimitación del problema está determinada por el significado de los elementos y la síntesis de su esencia. Sin embargo, en el proceso de implementación, los políticos, los burócratas y los destinatarios de las políticas públicas redefinen y adaptan los problemas públicos. Por lo tanto, evaluar la posibilidad de una solución se hace necesario porque un problema sin solución no es un problema. Aunque la mayoría de las políticas públicas sólo mitigan o reducen el problema, se hace necesaria una solución potencial para identificar el problema.

Además, desde esta perspectiva, el tema migratorio es un problema público que puede ser identificado y resuelto por el Estado, la sociedad civil y otras entidades capaces de implementar políticas públicas. Esto no implica una connotación negativa a la movilidad humana sino que reconoce que, en el contexto de fronteras, divisiones políticas y globalización, la migración genera ciertas implicaciones e incluso conflictos que necesitan ser regulados, gobernados y resueltos a través de acciones. Se trata de políticas migratorias, que son, por definición, un tipo de política pública. Así, las políticas migratorias son un conjunto de medidas adoptadas por un determinado estado con el propósito de controlar la entrada y salida de personas por sus

fronteras, así como la presencia de extranjeros dentro de su territorio. Las políticas migratorias tienden a alinearse con imperativos globales (derechos humanos, respeto por las convenciones, particularmente el derecho de asilo), pero también responden a diversas cuestiones, incluida la presión de la opinión pública, las demandas de seguridad, la creencia en la competencia en el mercado laboral y el deseo de atraer a las élites, entre otras situaciones que pueden manifestarse tanto internamente como externamente al estado receptor (Moraes , 2016).

Según Pacífico y Mendonça (2010), la Constitución de la República de Brasil y la Ley N° 9.474/97 sirven como fundamento jurídico para la formulación e implementación de políticas públicas destinadas a atender e integrar a migrantes y refugiados. De carácter inclusivo, estas leyes son esenciales para garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente derechos básicos como el derecho al trabajo, la salud y la educación.

Además de lo anterior, la nueva Ley de Migraciones (N° 13.445/2017) aborda el movimiento migratorio como un derecho humano y garantiza a los migrantes, al igual que los nacionales, la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la seguridad y la propiedad. También establece visas temporales para recepción humanitaria, que se otorgarán a personas apátridas o nacionales de países que enfrentan violaciones graves y generalizadas de derechos humanos, situación que permite el reconocimiento del estatus de refugiado según la Ley N° 9.474/1997 (ACNUR, 2020). Sin embargo, para llegar a este punto, Brasil pasó por un largo proceso evolutivo en su trato a los migrantes y refugiados.

PANORAMA GENERAL DE PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

Aunque se considera un país pluralista, donde la cultura se ha formado a partir de la integración de extranjeros y nativos, las políticas centradas en la seguridad de los migrantes y refugiados siguen siendo un tema relativamente, se podría decir, descuidado y olvidado en los ámbitos de discusión de los creadores de las políticas públicas

En Brasil, el panorama inicial de las políticas migratorias se remonta a una época en la que la cuestión racial importaba. Es decir, las políticas fueron abordadas desde una perspectiva racista, donde sólo se aceptaba que “tipos deseables” de personas fueran parte de la comunidad brasileña. Silva (2013) afirma que durante el primer gobierno de Vargas (1930 – 1945), las políticas migratorias fueron extremadamente selectivas y restrictivas, alcanzando su punto máximo durante el período del Estado Novo (1937 – 1945), cuando el

gobierno tuvo que lidiar con una importante afluencia de personas, quienes serían considerados refugiados, como los asirios y más tarde los judíos a fines de la década de 1930.

La visión del gobierno de una sociedad republicana en la primera mitad del siglo XX estuvo influenciada por el darwinismo social, promoviendo el blanqueamiento de la población y evitando así a personas de regiones como África y Asia (Silva, 2013).

En 1951, se creó una agencia internacional especializada en proteger a los refugiados, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Ese mismo año se celebró la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. En 1952, Brasil firmó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Sin embargo, fue sólo nueve años después de la firma de esta convención que el Decreto No. 50.215 incorporó la Convención a la legislación brasileña, implementando una "reserva geográfica", lo que significaba que Brasil sólo aceptaría refugiados del continente europeo.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN: REPRESENTACIONES SOCIALES DE FUNCIONARIOS/AS DE SALUD

El primer gran cambio de paradigma presentado es el surgimiento de gobiernos militares de 1964 a 1985. Las discusiones sobre cuestiones relacionadas con los refugiados y los derechos humanos se enfriaron en el escenario interno, a medida que el foco se desplazó hacia otras preocupaciones, principalmente relacionadas con la seguridad y la lucha contra la ideología socialista. Silva (2013) informa que Brasil, en general, se cerró a la migración internacional o a recibir refugiados a gran escala durante este período, con el retiro formal del apoyo del país a la causa de los refugiados.

Sin embargo, algunas acciones durante los gobiernos militares fueron significativas para el avance de los derechos de los refugiados en Brasil, aunque pocas políticas fueron diseñadas específicamente para estos grupos. En 1972, el Decreto nº 70.946, firmado por el entonces presidente Médici, promulgó el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, concluido en Nueva York en 1967, incorporándolo al marco político brasileño.

A partir del artículo II de este decreto, que trata de la cooperación entre las autoridades nacionales y las Naciones Unidas, se puede inferir que éste favoreció, como lo reporta Almeida (2000), la primera misión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Brasil en 1977, aunque limitado a actividades relacionadas con el reasentamiento de quienes buscaban asilo en un tercer país de América del Sur.

Debido al Acto Institucional No. 5 de 1968, se estableció en el país un período

de importante control dictatorial, al disolverse el Congreso y declararse la intervención en las unidades federales, otorgando poderes absolutos al Ejecutivo. La Ley de Prensa de 1967, la Ley de Seguridad Nacional de 1968, los Actos Institucionales N° 13 y N° 14 también contribuyeron al mantenimiento del control dictatorial (Silva, 2013).

Como resultado del autoritarismo en el panorama interno de Brasil, hubo un retroceso en la participación del país en cuestiones de derechos humanos a partir de la década de 1970. Después de haber sido criticado internacionalmente por violaciones de derechos humanos durante la dictadura militar, Brasil fue elegido miembro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1977 y adoptó una postura más severa y reactiva, según Moreira (2010).

Silva (2013) revela además que las políticas de inmigración en ese momento involucraban a varios ministerios, incluidos el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Justicia, Relaciones Exteriores, Interior y Salud. Se afirma que la aceptación de los extranjeros estuvo estrechamente asociada con su utilidad para el desarrollo económico interno al atraer mano de obra especializada, pero esto se hizo junto con el proteccionismo de la fuerza laboral nacional. Sin embargo, debido a los Decretos Leyes N° 941/1969 y 66.689/197, los extranjeros podían enfrentar la expulsión si representaban una amenaza para la seguridad nacional, el orden político o social, la moral pública o la economía popular.

En 1980 se creó el Consejo Nacional de Inmigración y se definió la situación jurídica de los extranjeros en Brasil mediante la promulgación de la Ley n° 6.815. Durante este período, 150 vietnamitas fueron recibidos en Brasil. Debido a la reserva geográfica, no se les otorgó la condición de refugiados, pero sí se les reconoció su condición migratoria. En 1982, el ACNUR fue reconocido oficialmente como organización internacional por el gobierno brasileño (Almeida, 2000).

Según Moreira (2010), con el regreso de la democratización, el país adoptó un enfoque transparente, constructivo y cooperativo, marcando la reanudación de su compromiso con la agenda de derechos humanos iniciada en el período de posguerra.

PERÍODO INICIAL DE REDEMOCRATIZACIÓN Y APERTURA A LOS DERECHOS HUMANOS

En 1985, el período de dictadura militar en Brasil llegó a su fin y comenzaron a surgir avances en leyes y políticas relativas a los extranjeros en el país. El proceso de democratización fue un hito importante para la cuestión de los refugiados en el país. Incluso al comienzo de este período, la democracia

recién restaurada todavía tenía huellas del fin de la dictadura. El fin de la dictadura representa otro gran cambio de paradigma, al introducir nuevos temas en la agenda.

Durante este período se produjeron nuevos acontecimientos migratorios que inicialmente fueron tratados de manera similar a la época de los gobiernos militares. Almeida (2000) informa que en 1986 Brasil dio la bienvenida a aproximadamente 200 personas de la comunidad de Fe bahá'í que eran perseguidas en Irán debido a sus creencias religiosas. Tampoco recibieron el estatus de refugiados debido a reserva geográfica, pero fueron reconocidos como asilados.

Moreira (2010) afirma que en ese momento, la política exterior del gobierno de Sarney (1985-89) fue innovadora, abrazando los derechos humanos al adherirse al régimen internacional planificado por las Naciones Unidas. Fue simbólico que Brasil ratificara tanto los pactos internacionales (sobre derechos civiles y políticos como sobre derechos económicos, sociales y culturales), así como la convención contra la tortura, posible gracias a la reapertura política, ya que tales prácticas habían sido utilizadas por los militares. gobiernos.

Según Moreira (2010), para un país que había estado bajo un régimen autoritario durante un largo período, las nuevas instituciones democráticas tenían que venir acompañadas de un compromiso de respetar los derechos que habían sido violados sistemáticamente en las décadas anteriores, especialmente los derechos civiles y políticos. Además, el país enfrentaba serios problemas financieros en el contexto de la deuda externa latinoamericana. Por lo tanto, para consolidar los derechos humanos, en particular los económicos y sociales, era necesario obtener fondos de inversión para el desarrollo nacional.

La Constitución de 1988 trajo importantes instrumentos para orientar y formular políticas públicas en su conjunto. En el texto final se incorpora la primacía de los derechos humanos, la concesión del asilo político y la integración regional, que sirven como principios rectores de las relaciones internacionales (Brasil, 1988).

En 1989, ACNUR trasladó su oficina a la capital federal y sólo a finales de este año se revocó la cláusula de reserva geográfica. Así, de 1992 a 1994, Brasil recibió aproximadamente 1,2 mil angoleños que se vieron obligados a abandonar su país después del final de las elecciones. Es importante señalar que el gobierno brasileño concedió el estatus de refugiado debido a la Declaración de Cartagena, que prevé dicha concesión como resultado de "violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos" - como fue el caso en la guerra civil de Angola - ya que la definición clásica de 1951 no cubriría tales casos (Almeida, 2000). El gobierno posterior inició un proceso progresivo más significativo en materia de políticas migratorias.

EL GOBIERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y EL INICIO DEL PROGRESO

El gobierno de FHC (1995 - 2002) fue significativo para los avances en las políticas de derechos humanos en Brasil. Gran parte de esto se debe a que el propio presidente afirmó haber sido perseguido, lo que lo obligó a abandonar el país. Durante este período, el objetivo del gobierno fue cambiar la imagen dejada por la dictadura, principalmente por denuncias de violaciones de derechos humanos durante el régimen militar.

En el plano interno, la política interna también se centró en esta agenda con la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH I) en 1996, seguido de la creación de la Secretaría de Derechos Humanos, vinculada al Ministerio de Justicia, que coordinaba la ejecución del plan. Moreira (2010) refiere que entre las metas establecidas por el primer PNDH, se abordó como una propuesta de acción gubernamental de corto plazo a implementar, la elaboración de un proyecto de ley que busca regular el estatuto de los refugiados.

Así, en 1996, junto con el Plan Nacional de Derechos Humanos, se envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que incorporaba la Convención de 1951 a la legislación brasileña, y fue promulgado en 1997, como Ley nº 9.474 (Almeida, 2000). Como afirma José (2019), Brasil fue pionero en América del Sur en regular la protección de refugiados gracias a la mencionada ley, considerada por las propias Naciones Unidas como una de las más modernas, integrales y generosas del mundo.

Creado mediante legislación con el objetivo de establecer lineamientos para las políticas relacionadas con los refugiados, el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) emerge como una institución colectiva, no partidista, con una representación tripartita del gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional. Y es desde esta institución que se buscan analizar las políticas relacionadas con los refugiados, desde su fundación a finales del siglo XX hasta 2012 (Silva, 2013).

El cambio de paradigma aquí presentado, favorable a la acogida de extranjeros en situación de vulnerabilidad, no es más que un avance de medidas que ya se estaban tomando en los primeros años de la democratización. Se puede observar que hasta que el gobierno de FHC llegó al poder, no había un desarrollo claro de políticas para los refugiados en Brasil. La mayoría de ellas estuvieron relacionadas con la elaboración de leyes para regular la entrada y salida de extranjeros al país, sin fines bien definidos.

De esta manera, puede considerarse un hito en la historia de los refugiados y el avance de los derechos humanos en Brasil. Moreira (2010) afirma que la participación de la sociedad civil brasileña, a través de sus

diversas organizaciones, actuando en conjunto con el gobierno brasileño, fue considerada por el presidente como un elemento esencial para la implementación de políticas públicas de derechos humanos.

GOBIERNOS DEL PT Y UN MAYOR COMPROMISO CON EL TEMA

En el año 2002, Luis Inácio Lula da Silva, miembro del Partido de los Trabajadores, fue elegido y asumió el cargo al año siguiente con una agenda ideológica más de izquierda. Brasil se encontraba en ese momento en una situación económica estable y las políticas públicas en general estaban enfocadas a la estabilidad económica. El cambio de paradigma en esta situación radica en el enfoque más keynesiano de la toma de decisiones a favor del crecimiento económico. Además, en lo que respecta al tema de los refugiados en Brasil, hubo una consolidación de lo que ya se había practicado en el gobierno anterior.

Como señala Moreira (2010), los lineamientos de Lula preservaron el multilateralismo, la cooperación, la defensa de los derechos humanos, la adhesión a regímenes y el respeto a las organizaciones internacionales. Sin embargo, el énfasis ahora se desplazó hacia la cooperación Sur-Sur y relaciones más estrechas con los países en desarrollo y los países africanos de habla portuguesa, con el objetivo de obtener beneficios políticos y económicos.

Las acciones tomadas por el gobierno Lula (2003 - 2010) apuntaron a alcanzar una posición de liderazgo en el escenario regional en relación a las cuestiones humanitarias. La creación de la CONARE en el gobierno anterior facilitó esta coordinación, especialmente por acontecimientos que llevaron el tema de los refugiados al ámbito de los derechos humanos en el sistema internacional. Es en este contexto que se lanzó el programa de Reasentamiento Solidario, con la llegada, en su mayoría, de colombianos, además de refugiados palestinos y afganos (Silva, 2013).

Las acciones del gobierno Lula se caracterizaron no sólo por una continuación del trabajo iniciado por su antecesor sino también por un mayor compromiso con esta cuestión, como lo demuestra el mantenimiento del programa de reasentamiento solidario, así como las iniciativas para establecer un programa regional de reasentamiento. programa y proporcionar financiación para los refugiados.

Reis (2011) relata que en un discurso de Lula en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en julio de 2009, el entonces presidente criticó la posición de los países ricos respecto de los migrantes, destacando los efectos adversos de la crisis económica sobre esta población, criticando las manifestaciones

xenóforas, y acusar a los países ricos, especialmente a los participantes del G8, de ser intolerantes hacia la situación de los inmigrantes.

El mayor enfoque en las políticas para refugiados en el país se evidencia en la continuación del Programa de Reasentamiento Solidario, así como en acciones a nivel regional, como el Programa Regional de Reasentamiento y el financiamiento para refugiados.

Silva (2013) reporta una búsqueda de protagonismo internacional, basada en la autonomía y el desarrollo económico, y en cuestiones humanitarias, hay un aumento del trabajo y de las misiones diplomáticas brasileñas en el exterior. El autor también cuestiona la relevancia de implementar políticas públicas para los refugiados, teniendo en cuenta la cantidad de personas en esta situación en el país.

El hecho es que el país buscó el reconocimiento, adquiriendo así mayor importancia en el escenario internacional, con su política exterior de reasentamiento. Es interesante observar las maniobras políticas del gobierno Lula para destacarse en el sistema internacional al ingresar a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), destacando no sólo su política de reasentamiento de refugiados sino también la ayuda humanitaria.

De hecho, los ocho años del gobierno de Lula se caracterizan por su prominencia internacional en política humanitaria; junto a esto, está la búsqueda de inserción estratégica, económica y política. En línea con su antecesor, la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) consolidó la cuestión de los migrantes en el país, quizás por su empatía con el tema, ya que su padre era un inmigrante búlgaro.

Uebel y Ranincheski (2017) describen algunas de las acciones tomadas durante el gobierno de Dilma debido a la crisis migratoria que enfrentó Brasil al final del segundo gobierno de Lula. Entre estas acciones, podemos destacar la creación de una visa humanitaria especial para ayudar a los haitianos y el intento de crear un Programa Nacional de Inmigración (PNI), que dio lugar a diversas conferencias municipales y regionales sobre migración y refugiados en todo el territorio nacional y en asociaciones y comunidades brasileñas en el exterior, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los autores también señalan que cuatro factores interrumpieron la Estrategia Nacional Migratoria, que, a su juicio, caracterizó la inserción estratégica del país. Estos factores son: 1) protestas y manifestaciones nacionales, que llevaron a una parálisis del gobierno de Rousseff y, en consecuencia, de la agenda gubernamental; 2) la campaña electoral de 2014, que desvió las acciones del gobierno hacia una preocupación excesiva por la reelección; 3) el inicio del proceso de impeachment en el segundo semestre de 2015; y 4) restricciones presupuestarias, que terminaron asfixiando y reduciendo los aportes financieros para la implementación (y continuidad) de los programas planificados.

Incluso cuando se adaptaron a las normas internacionales, se pueden ver limitaciones en el tratamiento de las políticas para los refugiados, donde los intereses nacionales tienen prioridad sobre la protección humana. Así, los gobiernos del Partido de los Trabajadores, a pesar de avances considerables y la consolidación de algunas acciones, mantuvieron la coexistencia entre la lógica de las consecuencias y la lógica de la adaptación en la política brasileña de refugiados (Gonçalves, Loureiro y Ornellas, 2018).

El exitoso golpe, como afirmó el propio Michel Temer en una entrevista nacional en Roda Viva en septiembre de 2019, desencadenó un desgarramiento en el tejido democrático de Brasil, que había ido madurando desde el gobierno de FHC. De esta manera, no sólo entró en crisis el carácter político, sino toda la agenda de discusiones relacionadas con los temas migratorios y de refugio en el país.

GOBIERNO TEMER Y EL PRELUDIO A EL RETROCESO

El entonces vicepresidente toma el control del país en medio de protestas y cuestionamientos, tras un proceso de impeachment extremadamente agotador y controvertido. Michel Temer, rompiendo vínculos con el Partido de los Trabajadores (PT), adopta ciertas directivas opuestas a las practicadas por sus predecesores. Sin embargo, en materia de políticas migratorias, el ahora presidente parece inicialmente alineado con lo trabajado por gobiernos anteriores. Un claro ejemplo de esto es la nueva Ley de Migraciones (Ley N° 13.445 de 2017), que, según el discurso del presidente en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2017, es considerada una de las más modernas del mundo (Silva y Silva, 2019).

En efecto, según expresó el presidente, la nueva ley tiene un carácter modernizador y rompe con el anterior paradigma de seguridad nacional, derogando por completo el Estatuto de Extranjería, que fue el marco normativo establecido durante la dictadura militar. La nueva característica es la protección de los derechos humanos en materia migratoria, derivada de la protección que brinda la Constitución respecto de la dignidad humana. Así, a los migrantes se les garantiza el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, así como derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos (Brasil, 2017).

En un discurso durante la Reunión de Alto Nivel sobre Grandes Movimientos de Refugiados y Migrantes, el presidente afirma lo siguiente:

En los últimos años, Brasil ha recibido más de 95.000 refugiados de 79 nacionalidades diferentes. Somos plenamente conscientes de que acoger a los refugiados es una responsabilidad compartida. Estamos comprometidos en iniciativas para reasentar a refugiados de nuestra región, con especial atención a mujeres y

niños. En nuestro país, incluso antes del reconocimiento de su estatus migratorio, los refugiados tienen acceso universal al empleo y a los servicios públicos en educación y salud. Trabajamos con las Naciones Unidas para garantizar la eficiencia en los procedimientos para otorgar el estatus de refugiado. También estamos comprometidos, junto con nuestros hermanos latinoamericanos, con múltiples iniciativas en apoyo a los refugiados. (Temer, 2016) (traducido por el autor)

Lo que dice Uebel (2019) es sumamente contrario a la realidad. El autor informa que durante el gobierno de Temer, repetidos informes de personas inmigrantes, basados en el marketing pasado de “país acogedor” predicado en todo el mundo, afirmaban que no podían acceder a servicios básicos, como salud y educación. Con respecto a al empleo la dificultad fue aún mayor, ya sea por la inexistencia de la vacante, o por la falta de documentación, dada la burocratización institucional para la emisión de dichos documentos, además de la falla, o incluso falta, de información de funcionarios del Ministerio del Trabajo.

En febrero de 2018, el Gobierno Federal lanzó la Operación Acolhida, cuyos objetivos eran “recibir, identificar, examinar, inmunizar, albergar e internalizar a inmigrantes en situaciones vulnerables (sin asistencia), resultantes del flujo migratorio provocado por una crisis humanitaria. La Operación es de carácter conjunto, interagencial y humanitario” (Brasil, 2019a; traducido por el autor). El programa de recepción e internalización contó con la cooperación de varios organismos a nivel federal, estatal y municipal, y actores internacionales involucrados.

Durante el discurso de apertura del Debate General del 73º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente informa sobre el tema de los migrantes y refugiados venezolanos en el país, afirmando que “[...]Con la colaboración del Alto Comisionado para Refugiados, construimos refugios para apoyarlos de la mejor manera posible. Hemos promovido su internalización para otras regiones de Brasil. Expedimos documentos que les permiten trabajar en el país, ofrecemos escolarización a los niños, vacunas y servicios de salud para todos”. (Temer, 2018; traducido por el autor).

El presidente también se muestra comprensivo y apoya la firma del Pacto Mundial para las Migraciones, presentándolo positivamente, afirmando que

Además, el diálogo y la solidaridad están en el centro del Pacto Mundial para las Migraciones, cuyas negociaciones acabamos de concluir. Hay más de 250 millones de inmigrantes en todo el mundo. Se trata de hombres, mujeres y niños que, amenazados por crisis prolongadas, se ven obligados a tomar la difícil y arriesgada decisión de abandonar sus países. Es nuestro deber protegerlos, y ese es el propósito del Pacto Mundial para las Migraciones. Ahora debemos concluir las negociaciones para el Pacto Mundial sobre los Refugiados. (Temer, 2018) (traducido por el autor).

De esta manera, se pueden poner en duda algunos puntos positivos, como lo observan los autores Silva y Silva (2019) respecto de las acciones tomadas por el gobierno durante la crisis económico-humanitaria en Venezuela, que

desencadenó una crisis migratoria en toda América Latina, y que concuerdan con las palabras de Temer en 2018.

Los autores informan que:

[...] pesar de las limitaciones experimentadas por el flujo de población, es innegable que las políticas públicas básicas, como las orientadas a la acogida humanitaria, el proceso de internalización, la cooperación internacional con el país de origen y la vivienda en el estado brasileño, se estaban implementando en Roraima antes del cierre temporal de la frontera. Así, impedir el ingreso de personas al país en función de su nacionalidad desconoce todo el trabajo de cooperación política y social, a través del establecimiento de espacios para la ciudadanía y la libre circulación de personas, además de violar normas internas y acuerdos internacionales de los que Brasil es parte signatario. Por lo tanto, a pesar de que el cierre de fronteras duró sólo 15 horas, fue suficiente para que las políticas públicas antes mencionadas se estancaran y los mecanismos de protección tuvieran impactos significativos en la normativa internacional. (Silva y Silva, 2019). (traducido por el autor)

Otro punto que destaca en materia de política exterior durante el gobierno de Temer es la participación anormal de un Estado extranjero, en este caso, los Estados Unidos de América, en los debates migratorios en Brasil, lo que demostró un discurso extremadamente orientado a la seguridad. Así, en lo que respecta a las políticas dirigidas a los inmigrantes, se puede observar un alineamiento con esta ruptura de decisiones democráticas presentada desde el impeachment de la presidenta Dilma. Políticas centradas en la seguridad fronteriza, militarización del tratamiento de las cuestiones migratorias, internalización de inmigrantes y refugiados e injerencia externa marcan la agenda de las políticas migratorias de Temer, que van en contra de las características progresistas de sus predecesores (Uebel, 2019).

El gobierno de Temer presenta una paradoja en cuanto al trato a los migrantes y refugiados. En ocasiones presenta discursos progresistas a través del presidente, con legislación y políticas de integración más modernas, que constituyen una continuación del tratamiento del tema por parte de sus antecesores. Al mismo tiempo, instaura una política de cierre de fronteras, con un enfoque más orientado a la seguridad en algunas situaciones, lo que va completamente en contra de las acciones de gobiernos anteriores. En cierto modo, estas acciones pueden caracterizarse como un preludio de su sucesor.

BOLSONARO Y LA REANUDACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL

Según Mendes y Menezes (2019), el inicio del gobierno de Jair Messias Bolsonaro (2019 - 2022) puede entenderse como un importante revés en la política estatal brasileña en materia de migraciones. Su ascenso a la presidencia interrumpió una serie de cambios institucionales en materia de política migratoria, destacando la perspectiva de seguridad, que trabaja con

la idea de que el ingreso y permanencia de migrantes en el país requieren vigilancia y control policial. Dados los antecedentes militares del presidente y varias declaraciones que elogian el período del régimen militar en Brasil, tal posición no es sorprendente.

En una entrevista con el Diario Opção, el entonces diputado federal Bolsonaro clasificó a los inmigrantes haitianos, senegaleses, bolivianos y refugiados sirios que llegaron a Brasil como la "escoria del mundo". Esta afirmación se produjo luego de que criticara la reducción del personal de las Fuerzas Armadas, argumentando que esto obstaculizaría la capacidad de "enfrentar a los criminales del MST (Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra)" y los grupos antes mencionados (Vitor, 2015). La declaración fue hecha luego de su participación en el 1º Taller de Justicia Penal en Goiânia.

En diciembre de 2018, incluso antes de que el presidente Bolsonaro asumiera el cargo, Ernesto Araújo ya había afirmado que no consideraba el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular un instrumento adecuado para abordar las cuestiones migratorias porque la migración era una situación individual y debía abordarse según la realidad y la soberanía de cada país, más bien que como un problema global (G1, 2018). Así, en 2019, poco después de firmar el pacto, el Ministerio de Relaciones Exteriores anunció la desvinculación de Brasil del mismo, afirmando que Brasil no participaría en ninguna actividad relacionada con el pacto o su implementación (Fellet, 2019).

El retorno al paradigma de securitización, propugnado por Bolsonaro y sus partidarios, marca una regresión en las políticas relacionadas con los migrantes y va en contra de los estándares legales brasileños, en particular la nueva Ley de Migraciones (Ley N° 13.445 del 24/05/2017). Un ejemplo de esto es la Ordenanza N° 666 del 25/07/2019, emitida por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. La ordenanza reintroduce una desconfianza hacia los inmigrantes, que recuerda a la época de la dictadura militar. En el artículo 2, la ordenanza establece que una "persona peligrosa" sería cualquier persona "sospechosa de participar" en una lista de delitos mencionados en la misma ordenanza (Brasil, 2019b, p.166).

La alta densidad de migrantes venezolanos en el estado de Roraima, especialmente en las zonas fronterizas y en la capital del estado, Boa Vista, planteó diversos interrogantes y obligó al presidente Bolsonaro a abordar esta situación inmediatamente después de asumir el cargo. Ante la falta de un plan de gobierno bien estructurado y con lineamientos migratorios claros y adecuados para enfrentar esta situación, y ante una emergencia, se tomó la decisión de mantener la Operación Bienvenida, que había sido establecida en la administración anterior (Mendes y Menezes, 2019). Ahora está mejor informado y estructurado.

Sin embargo, todavía se puede observar la "lucha contra la ideología de izquierda" del gobierno, como señaló Camila Asano, coordinadora de Programas de Conectas, cuando afirmó que la diplomacia de Bolsonaro

condena enérgicamente el autoritarismo del gobierno de Maduro y los venezolanos huyen de una crisis humanitaria. Así, no hay justificación para no reconocer la condición de refugiado de estas personas (Conectas-a, 2019).

Como se explicó anteriormente, el gobierno de Bolsonaro ha retomado la cuestión de la seguridad nacional en las políticas relacionadas con los extranjeros en el país. Este resurgimiento podría conducir a la xenofobia y violaciones de derechos humanos. Ramalho (2019) informa que el Ejército comenzó a realizar patrullajes nocturnos alrededor del campo de refugiados de Roraima debido a las tensiones entre los venezolanos y la población local. En su reportaje para The Intercept Brasil, el periodista afirma además:

Son pocos los días en los que no se reportan agresiones, incidentes xenófobos e incluso asesinatos, como es el caso de Hernández y Velásquez. La reacción contra los venezolanos es alentada por las autoridades ruralista, Antonio Denarium fue elegido gobernador por el PSL (Partido Social Liberal) prometiendo establecer barreras contra los inmigrantes en la frontera y ya recurrió ante el Supremo Tribunal Federal (STF) para intentar impedir la entrada de refugiados a través de Roraima. En grupos de WhatsApp, como el autoproclamado Patriotas de Roraima, los participantes promueven abiertamente la xenofobia y han organizado protestas contra los refugiados, a quienes una parte de la población e incluso el actual gobernador culpan de aumentar la sensación de inseguridad en el estado. No parece que la policía esté muy interesada en resolver los casos (Ramalho, 2019). (traducido por el autor)

El intento de revivir el paradigma de la seguridad nacional como debate sobre la política migratoria de Brasil, como pretenden Bolsonaro y su equipo, no es más que un sueño (o una pesadilla) de retorno a las directrices orientadas a la seguridad de los períodos dictatoriales en Brasil, como como la Era Vargas y el Régimen Militar. Las acciones del gobierno han perfilado un modelo restrictivo. Sin embargo, la Constitución Federal de 1988 y la Ley de Migración de 2017 proporcionan el marco legal para un enfoque flexible y humanitario al movimiento de personas a través de las fronteras. Cualquier actuación contraria a este ordenamiento jurídico debe ser evaluada para su legalidad (Mendes y Menezes, 2019).

Con la pandemia de Covid-19, a partir del segundo año de su gobierno, ha aumentado la vulnerabilidad en el trato con migrantes y refugiados. En un intento por frenar aún más la propagación del virus en el país, se publicaron diversas ordenanzas para impedir el ingreso excepcional de extranjeros al territorio nacional, siguiendo recomendaciones de ANVISA, por carreteras o cualesquiera otras rutas terrestres, aéreas o acuáticas, como un intento para combatir la propagación del nuevo coronavirus dentro del territorio nacional. Arcos, Pacífico y Costa (2020) afirman que durante este período, muchos migrantes y refugiados, al igual que los nacionales, perdieron sus empleos y solo obtuvieron acceso a ayuda de emergencia gracias a la intervención de la DPU (Defensoría Pública de la Unión).

Durante el primer año de la pandemia, Brasil experimentó un aumento en la tasa de deportación, según Chavés (2022), lo que representó un aumento del 5.700% respecto a 2019, en gran medida debido a la mencionada Ordenanza

n.º 666. En 2021, debido a la presión Por parte de grupos relacionados con los derechos humanos, se publicó la Ordenanza No. 655, que mantuvo la restricción a la solicitud de asilo y al ingreso de migrantes por vías terrestres pero eliminó la discriminación explícita contenida en la orden anterior contra personas venezolanas. También en ese año, la Ordenanza Interministerial MJSP/MRE n.º 19/2021 autorizó la residencia de extranjeros en territorio brasileño, siempre que sean de un país vecino y no esté vigente el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Miembros del MERCOSUR y Países Asociados.

Pacífico, Arcos y Dunda (2021) también informan que durante el período de la pandemia, Brasil suspendió la emisión del Registro Nacional de Migraciones (RNM) y el Protocolo de Refugiados. Además, la CONARE suspendió sus reuniones de manera indefinida en circunstancias excepcionales durante la pandemia, según Ordenanza N.º 2/2020. Además, durante este período se tramitó el Proyecto de Ley 2699/2020, que establece medidas de emergencia para la regularización migratoria en el contexto de la pandemia de Covid-19. Al momento de redacción de este trabajo en septiembre de 2023, el proyecto de ley se encuentra a la espera del dictamen del relator.

CONSIDERACIONES FINALES

En lo que respecta a las políticas migratorias brasileñas a lo largo de los años, parece que se están comportando de manera cíclica, pasando por una fase centrada en políticas de seguridad, luego cambiando a políticas más humanitarias en materia de derechos humanos y ahora volviendo al mismo carácter orientado a la seguridad. Por lo tanto, parece haber una correlación entre las cuestiones ideológicas y partidistas y el desarrollo de políticas públicas migratorias, al igual que otras políticas.

Como se mencionó anteriormente, durante la mayor parte del siglo XX, las políticas migratorias en Brasil tuvieron un carácter orientado a la seguridad, especialmente durante la dictadura militar, que tuvo características de extrema derecha y conservadoras. En consecuencia, los avances logrados en el sistema internacional durante ese tiempo tuvieron poco reflejo en la sociedad brasileña. Estas políticas estaban principalmente orientadas a fines económicos específicos. Los inmigrantes que Brasil buscaba eran aquellos con habilidades laborales especializadas. Por otro lado, los refugiados de guerra, los desplazamientos medioambientales y los apátridas no fueron bien recibidos y, a menudo, marginados en el país.

Lo que contribuyó a esta situación fue la reserva geográfica aplicada por Brasil al firmar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Aunque esta situación fue revocada en 1989, todavía deja huellas hasta el día de hoy, con acciones xenófobas y prejuiciosas hacia inmigrantes que no provienen de países históricamente más ricos y predominantemente blancos.

A partir de la década de 1990, durante el gobierno de FHC –cuyo espectro ideológico se inclina hacia la derecha moderada, más cercana al centro– hubo un mayor alineamiento de las políticas migratorias con las cuestiones de derechos humanos, que ya se había iniciado durante el gobierno de Sarney. Se crearon diversas políticas regulatorias y se rompió por completo el paradigma de seguridad nacional, lo que resultó en un enfoque más humanitario hacia los extranjeros, especialmente hacia los grupos vulnerables.

Los gobiernos del PT (Partido de los Trabajadores), a pesar de ser ideológicamente relativamente opuestos a su predecesor, más inclinados hacia la izquierda moderada, continuaron desarrollando políticas más humanitarias, ganando reconocimiento en el sistema internacional por su trabajo en el campo de los derechos humanos. Sin embargo, debido a un golpe parlamentario que condujo a la destitución de la presidenta Dilma y al ascenso de su vicepresidente a la presidencia, hubo una ruptura relativa con la posición en la que se encontraba Brasil.

El gobierno de Temer –caracterizado como centrista pero conservador, dada su implicación en el gobierno desde el régimen militar– presagió los acontecimientos del gobierno de Bolsonaro al retomar acciones centradas en la seguridad fronteriza, yendo incluso en contra de la propia legislación del país y de los acuerdos internacionales a los que Brasil está adherido. un signatario. Con la elección de Bolsonaro –y su espectro ideológico inclinándose más hacia la extrema derecha– ha habido un intento gradual de revivir el espectro autoritario del período del régimen militar, enmarcando cuestiones que deben manejarse humanamente desde un punto de vista ideológico.

El período de la pandemia de Covid-19 exacerbó las vulnerabilidades de los migrantes y refugiados en Brasil. Las políticas públicas durante este período se mantuvieron conservadoras, con un aspecto de securitización, tratando de bloquear el acceso a derechos y políticas públicas que siempre habían sido accesibles para esta población. El fin de la pandemia y la elección de Lula da Silva para su tercer mandato, que comenzó en enero de 2023, pueden generar una sensación de realineamiento progresivo y humanitario de las políticas migratorias en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (2015). *ACNUR explica el significado de status de refugiado e migrante*. Publicado. Recuperado de: <https://nacoesunidas.org/acnur-explica-significado-de-status-de-refugiado-e-migrante/>.

ACNUR (2019). *Cifras de un vistazo. Anuarios estadísticos*. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>. >

ACNUR (1951). *Convención Relativa al Estatuto dos Refugiados*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>

ACNUR (2020). *Legislación*. Recuperado de: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/>> Almeida, Guilherme Assis de (2000). A Lei n. 9.474/97 e a Definição Ampliada de Refugiado: Breves Considerações. (Pós-Graduação em Filosofia do Direito). USP. São Paulo, Brasil.

Arcos, Igor Serejo Vale; Pacífico, Andrea Pacheco y Costa, Saulo Felipe (2020). O retorno à política de segurança nacional: Uma ameaça aos migrantes e refugiados no Brasil. *Anais do V SERPINF e III SENPINF*, v. 1 (pp. 18-34).

Brasil (1998). *Constitución de la República Federativa de Brasil*. São Paulo, Brasil: Atlas.

BRASIL (2017). *Ley nº13.445, de 24 de mayo de 2017*. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial de la Unión. Seção 1, año 154, nº 99. Brasília, Brasil.

Brasil (2019a). *Operación Acolhida*. Brasília, Brasil: Ministerio de Defensa. Recuperado de https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xixcedn/situacao_atual_da_operacao_acolhida.pdf, Brasília, Brasil

Brasil (2019b). *Portaria nº 666, de 25 de julio de 2019. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação y a deportação sumaria de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrario aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal*. Diário Oficial de la Unión. Seção 1, Brasília, Brasil.

Chavés, Amanda Correa (2022). *Gestión de procesos migratorios en diferentes modelos de administración pública*. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Instituto de Ciencia Política, Universidad de Brasília, Brasil.

CONNECTAS-a (2019). Governador Bolsonaro anuncia manutenção de Acolhida de Refugiados Venezuelano. *Noticias en línea*. Recuperado de: <<https://www.conectas.org/noticias/bolsonaro-anuncia-manutencao-acolhida-venezuelano>>

Crosara, Daniela de Melo (2017). *A política afirmativa na educação superior: contributos e dilemas do sistema de cotas da Lei nº 12.711/ 2012* (Tese doutorado). Programa de Pós- Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Brasil.

Fellet, João (2019). Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. *BBC News Brasil en línea*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258> .

Frey, Klaus (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Rev. Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259

Greener, Ian (2022). Understanding NHS Reform: The Policy Transfer, Social Learning, and Path Dependence Perspectives. *Governance*, 15 (2).pp.161-184, 2002.

Hall, Peter (1993). Paradigmas de políticas, aprendizaje social y el estado: el caso de la formulación de políticas económicas en Gran Bretaña. *Politica comparativa*, 25 (3), 275-296.

José, Marcela Cristina Lopes (2019). *Os refugiados no Brasil à luz do Pacto de São José da Costa Rica e da Constituição Federal de 1988*. Projeto de Pesquisa (Bacharelado). Curso de Graduação em Direito, Faculdade da Saúde e Ecologia Humana – FASEH. Vespasiano – MG.

Lowi, Theodore J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, 16 (4), 677-715.

Lussi, Carmem. (2015). Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. *Psicologia USP*, 26, 136-144.

Mendes, José Aurivaldo Sacchetta Ramos y De Menezes, Fábio Bensabath Bezerra (2019). Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, 247, 302-321.

Miyashiro, Laís Massud (2019). *As políticas migratórias do Brasil e a possível quebra de paradigmas a partir da Lei nº 13.445 de 2017*. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), Bacharelado em Direito, Univesidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Brasil.

MORAES, Ana Luisa Zago de (2016). *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós- Graduação em Ciências Criminais, PUCRS. Porto Alegre – RS.

Moreira, Julia Bertino (2010). Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 111-129.

Pacífico, Andrea Maria Calazans Pacheco y Mendonça, Renata De Lima (2010). A Proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), 9 (1), 170-181.

Ramalho, Sérgio (2019). Virou rotina agredir e assassinar venezuelanos em Roraima. *The Intercept Brasil*. Recuperado de: <https://theintercept.com/2019/11/28/violencia-xenofobia-venezuelanos-roraima/>

Reis, Rosana Rocha (2011). A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, 33 (1), 47-69.

Silva, Cesar Augusto S da (2013). *Uma política brasileira para refugiados (1998 - 2012)*. (Tese Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil.

Silva, Rafaela Câmara y Silva, Flora Coralina Mendes (2019). A Proteção ao Refugiado e a Soberania no Fechamento de Fronteiras. *Revista FIDES*, 10 (1), 136-155.

Temer, Michel (2018). *Discurso do Presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Recuperado de: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/19533-discurso-do-presidente-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-73-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2>

Temer, Michel (2016). *Discurso do Senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes*. Nueva York, Estados Unidos: Ministério das Relações Exteriores. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14755-discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-19-de-septiembre-de-2016>.

Uebel, Roberto Rodolfo Georg (2019). Migrações Internacionais no Brasil: agendas, política externa e legislação migratória em tempos de rupturas e continuidades. *Rev. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, 47 (2), 247-297.

Uebel, Roberto Rodolfo Georg y Ranincheski, Sonia (2017). Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. *Oikos*, 16 (2), 79-100.

Vitor, Frederico (2015). Bolsonaro vê imigrantes como “ameaça” e chama refugiados de “a escória do mundo”. Entrevista. *Jornal Opção online*. Recuperado de: jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/bolsonaro-ve-imigrantes-como-ameaca-e-chama-refugiados-de-a-escoria-do-mundo-46043/

Faria Andrade, Alan Silva (2024). Educação e a efetivação dos direitos humanos: abertura das instituições de ensino superior aos imigrantes e refugiados. *PERIPLOS. Revista de Investigação sobre Migrações*, 8(1), 110-134.

Educação e a efetivação dos direitos humanos: abertura das instituições de ensino superior aos imigrantes e refugiados

Educación y implementación de los derechos humanos: apertura de instituciones de educación superior a inmigrantes y refugiados

Alan Faria Andrade Silva¹

RESUMO

O artigo visa a estudar e analisar o convênio celebrado entre o Ministério da Justiça com Entidade de Ensino Superior no ano de 2018, quanto ao direito de integração por meio da educação do migrante e refugiado na cidade de São Paulo. Esse estudo insere-se na perspectiva da efetividade do direito por meio das instituições da sociedade civil e busca analisar, a partir do projeto, a relação que elementos como conceitos de Direito, entre os quais lei e projeto social, objetivos e finalidades da educação, incluindo a dinâmica da Universidade conveniada, possuem com a efetividade. Levou-se em consideração a possibilidade ou não de ocorrer a efetividade de uma lei por entidade da sociedade civil, uma vez que se observa o grande fluxo de chegada e permanência de migrantes e refugiados na cidade de São Paulo. Para tanto, utilizou-se o próprio projeto como suporte de análise e extração de conceitos, como lei, direito, migrantes, refugiados, educação e efetividade. Por fim, conclui-se que o direito à integração por meio da educação do migrante e refugiado foi efetivado pelo projeto desenvolvido.

Palavras-chave: Efetividade do direito. Educação. Refugiados. Direitos humanos. Universidade. Revisão bibliográfica.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo estudiar y analizar el acuerdo firmado entre el Ministerio de Justicia y una Entidad de Educación Superior en 2018,

¹ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: alanfariaandrade@gmail.com
Red academica: <https://orcid.org/0000-0001-8055-6487>

sobre el derecho a la integración a través de la educación de personas migrantes y refugiadas en la ciudad de São Paulo. Este estudio se enmarca en la perspectiva de la efectividad del derecho a través de las instituciones de la sociedad civil y busca analizar, a partir del proyecto, la relación entre elementos como los conceptos de Derecho, incluyendo derecho y proyecto social, objetivos y propósitos de la educación, incluyendo la dinámica de la Universidad asociada, son eficaces. Se tomó en consideración la posibilidad o no de la efectividad de una ley por parte de una entidad de la sociedad civil, dado el gran flujo de llegada y permanencia de migrantes y refugiados en la ciudad de São Paulo. Para ello, se utilizó el propio proyecto como soporte para el análisis y extracción de conceptos, como derecho, derecho, migrantes, refugiados, educación y eficacia. Finalmente se concluye que el derecho a la integración a través de la educación de personas migrantes y refugiadas fue implementado por el proyecto desarrollado.

Palabras clave: Efectividad de la ley. Educación. Refugiados. Derechos humanos. Universidad. Revisión bibliográfica.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho enquadra-se na dinâmica da linha de pesquisa sobre efetividade do direito, principalmente no que tange aos direitos humanos e, de modo específico, o direito dos refugiados. Nessa linha, observa-se que existem várias possibilidades de alcançar a efetividade do direito, e uma delas é a integração local do migrante e refugiado pela via da educação, como abordaremos abaixo.

Essas várias possibilidades surgiram em resposta ao aumento contínuo do fluxo migratório das pessoas pelos territórios, que acontece na atualidade, seja porque estão sendo perseguidas ou porque desejam melhores condições de vida. Elas encontram no deslocamento do seu território para outro a solução para as dificuldades experimentadas.

A Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em parceria com várias entidades, informa que 68,5 milhões de pessoas estavam deslocadas por guerras e conflitos até o final do ano de 2017².

Entre elas, 16,2 milhões se deslocaram, em 2017, tanto pela primeira vez como repetidamente, correspondendo a 44,5 mil pessoas sendo forçosamente deslocadas a cada dia (em outras palavras, uma pessoa deslocada a cada dois segundos).

² Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/> Acesso 28 mai. 2020.

A ONU ainda informa que o número de pessoas fugindo de guerras, perseguições e conflitos superou a marca de 70 milhões, em 2018, revelando, assim, uma realidade no cenário mundial, principalmente no que se refere ao acolhimento, proteção e integração dessas pessoas

Para analisar a efetividade do direito de integração através da educação do migrante e do refugiado, objetivo deste trabalho, foi estudado o projeto “PUC-SP de portas abertas aos imigrantes e refugiados”, criado em função do convênio celebrado entre a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e a Secretaria Nacional de Justiça, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal, sob o número 881100/2018 e número de processo 08018.002122/2018-91. Ele visa a integrar migrantes e refugiados por meio de cursos de extensão, para capacitá-los ao exercício da cidadania e à busca de uma recolocação profissional na cidade de São Paulo.

O presente estudo também tomou como base a verificação da implementação do projeto, através da experiência de professores que lecionaram nele, e pesquisa bibliográfica referente aos temas tratados, sobretudo direito, educação e efetividade.

Ademais, pelo objeto de estudo se tratar de um projeto específico de integração por meio da educação, houve a necessidade de compreender o direito como lei e como projeto social, conceitos, finalidades e características da educação, o papel da Universidade Católica nos âmbitos da educação e formação do sujeito e, por fim, o significado do próprio termo efetividade para a área jurídica, em especial no que tange ao direito da integração por meio da educação.

A LEI COMO DIREITO À INTEGRAÇÃO E À EDUCAÇÃO DO REFUGIADO NO TEXTO LEGAL COMO PROJETO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

O artigo pretende analisar a efetividade das normas jurídicas em relação aos direitos dos refugiados e migrantes, mais especificamente a situação em que se enquadra a pessoa solicitante de refúgio e o refugiado no que diz respeito à integração quanto ao direito à educação, estampadas na Lei no 9.474/1997 – Estatuto dos Refugiados no Brasil – e na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no qual o Brasil é signatário. Vejamos:

Lei no 9.474/1997
CAPÍTULO II
Da Integração Local

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

Art. 22 - Educação pública

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário.
2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo.

Como se pode observar, a lei pátria reconhece o exercício de direitos e deveres da pessoa refugiada e em seguida, de modo particular, levando em consideração a situação da condição de refúgio, concede maior facilidade para que a pessoa possa exercer esses direitos. Impõe às instituições acadêmicas o dever de facilitar a integração, em decorrência da condição desfavorável na qual o refugiado se encontra, facilitando assim sua integração local por meio da educação.

Cabe lembrar que a condição de refugiado é um direito de reconhecimento que a pessoa possui, de acordo com o Art. 1º, incisos I e III da Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997, pelo fundado temor de perseguição, seja pelos motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e grave e generalizada violação de direitos humanos em seu país ou território, uma vez que ela não pode contar com a proteção de seu próprio país.

Quanto a essa violação, da qual decorre o temor de perseguição, é preciso ter em mente que a única alternativa que a pessoa encontra na ocasião é sair do local de conflito e ir a outro lugar para salvar sua vida e a de seus familiares e conhecidos. Por isso, sai com o que tem em mãos, podendo ser um pouco de dinheiro, alguns documentos e poucos pertences, contando com a chance de nunca mais voltar para o seu país de origem.

Daí então percebe-se que tanto a lei pátria como a convenção internacional relativa ao Estatuto dos Refugiados protegem a situação de deslocamento forçado pelo temor de perseguição, facilitando assim a integração no local onde a pessoa refugiada chega. As normas anteriormente mencionadas quanto ao aspecto da integração aqui descrita são direcionadas a quem acolhe a pessoa em situação de deslocamento forçado, ou seja, imputam ao Estado e às instituições acadêmicas o dever de acolher e facilitar a integração por meio do direito à educação.

Diante do exposto, o presente trabalho pretende estudar o projeto desenvolvido pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

–, chamado de “PUC-SP de portas abertas aos imigrantes e refugiados”, em decorrência ao convênio celebrado com a Secretaria Nacional de Justiça, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal, sob o número 881100/2018 e número de processo 08018.002122/2018-91.

Ademais, o presente estudo perpassa pela análise da lei como direito, as finalidades e características da educação, a descrição do próprio projeto e compreensões acerca da efetividade das leis, principalmente no que tange ao direito da integração por meio da educação.

Devido a este trabalho estar inserido no ramo de pesquisa sobre a efetividade do direito, parte dos pressupostos legais anteriormente mencionados quanto aos direitos dos refugiados, principalmente quanto à sua integração local por meio do direito à educação. É preciso lembrar que o direito ao refúgio ou do refugiado é mais um dentro do grande guarda-chuva dos direitos humanos (Faria Andrade, 2019, p. 189).

Não cabe neste momento fazermos digressões sobre a existência de direitos e sua relação com a concepção humana, até mesmo pela constituição da pessoa e da sociedade. Este trabalho parte do pressuposto de que o direito, no caso em que iremos analisar, é o que está estampado na lei ou no texto normativo, seja na lei federal ou em normas internacionais, e pretende analisar como estes textos normativos são efetivados na realidade, por meio da ação da instituição acadêmica PUC-SP em decorrência do convênio celebrado com o governo federal.

Para tanto, é mister ter em mente que

A lei escrita é o grande antídoto contra o arbítrio governamental, pois, como escreveu Eurípides na peça *As Suplicantes* (versos 434-437), “uma vez escritas as leis, o fraco e o rico gozam de um direito igual; o fraco pode responder ao insulto do forte, e o pequeno, caso esteja com a razão, vencer o grande”. (Comparato, 2018, p. 27).

Com isso, são fundamentais a compreensão do termo “lei” como direito escrito que imputa um tratamento aos indivíduos, e o entendimento do direito como lei para conceder a proteção à pessoa refugiada quando estabelece alguma relação com as pessoas, sociedade e o local onde chega.

Assim, diante da temática do deslocamento forçado, tanto o indivíduo como o Estado e a sociedade terão um amparo legal para condicionar suas ações sobre o direito ao refúgio, principalmente quanto ao pedido de reconhecimento e o direito à integração por meio da educação. Assim, a educação passa a ser um instrumento de integração da pessoa em situação de deslocamento forçado com o local ou território, Estado e sociedade onde chega.

É a partir dos textos legais que podemos compreender como se dá efetivamente o direito de integração da pessoa refugiada, pois por meio

deles é que encontramos as direções tomadas pelos Estados que aderem às normas internacionais e as internalizam no seu ordenamento jurídico. É o que ocorre com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – no qual o Brasil é signatário –, internalizada pela Lei no 9.474/1997.

De antemão, também é preciso ter como ponto de análise as demais normas que gravitam na relação da pessoa refugiada com o Estado que a acolhe, principalmente com a interpretação do aspecto ao direito de deslocar-se e ao direito à educação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, base do direito de deslocar-se e do direito de proteção, não tratou explicitamente sobre o direito de refúgio. No entanto, estabeleceu textos normativos que garantissem o direito à locomoção da pessoa humana dentro das fronteiras de cada Estado (Art. XIII, §§ 1o e 2o) e de buscar proteção por meio do instituto jurídico “asilos” em decorrência da perseguição sofrida (Art. XIV, § 1o).

Encontramos nesses textos normativos conexões com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, sendo este texto normativo mais específico ao tratar da realidade da pessoa em situação de deslocamento forçado.

Em relação ao direito à educação, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 não faz distinção entre a pessoa refugiada ou não, mas afirma que toda pessoa humana tem direito à instrução (Art. XXVI, § 1o). E sendo essa instrução compreendida como educação ou ensino, deverá orientar a pessoa no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, uma vez que a educação deve promover “a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.” (Art. XXVI, § 2o).

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 também reconhece, no artigo 13, § 1o, o direito à educação como meio de “desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.”

Reiterando o que a Declaração Universal menciona, estabelece que

a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (Assembleia Geral da ONU, 1966).

Nesses textos legais, percebe-se a nítida relação entre liberdade-locomoção-educação-dignidade da pessoa humana, podendo extrair das normas a referência à própria existência ou constituição da pessoa humana, pois elas

não dizem respeito a animais ou coisas, mas aos comportamentos humanos. Com isso, reconhecem na condição da pessoa humana direitos inerentes à sua própria existência e constituição, quais sejam, o reconhecimento de que a pessoa humana é emanada de um desenvolvimento e que sua personalidade passa por transformação ao longo da sua constituição como ser humano.

De modo particular, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece como fundamento do país a “dignidade da pessoa humana” (Art. 1º, inciso III), e que suas relações internacionais têm como um dos princípios a “prevalência dos direitos humanos” (Art. 4º, inciso II).

A Carta Magna reconhece o direito à educação como direito social dentro de tantos direitos e garantias individuais e coletivas (Art. 6º e 205), fazendo da educação dever do Estado e da família, que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Além disso, em seu artigo 5º, caput, não faz distinção de pessoas, inclusive quanto aos direitos e garantias do nacional e do estrangeiro. Aqui também pode-se entender como estrangeiro a pessoa refugiada, pois, por qualquer ângulo que se observa, a pessoa refugiada que está no Brasil é um estrangeiro no território brasileiro. Com isso, possui o mesmo direito à igualdade de tratamento pretendida pelo Art. 5º.

Nesse diapasão, o conjunto dos textos normativos encontrados na Lei Maior do Brasil está em plena conexão com as normas internacionais anteriormente mencionadas referentes aos direitos humanos, ao direito ao refúgio (no sentido amplo e implícito), ao direito à liberdade e ao direito à educação que a pessoa humana possa ter em relação à sociedade e ao Estado.

Outro aspecto que extraímos de Comparato (2018, p. 27) é que a lei é um produto humano como meio de reger as relações humanas e sociais para se evitar os exageros ou a imposição arbitrária da vontade de uma pessoa sobre a outra. Não é uma lei com letra morta, sem sentido ou objetivo, mas possui vida quando posta em prática, seja pela sua interpretação ou pelo horizonte a que ela conduz os atos estatais (como as políticas públicas, convênios, termos de cooperação etc.) e das pessoas em sociedade.

É nítido o reconhecimento de que tanto as normas internacionais como as nacionais, no caso a Constituição e as leis federais, são projetos de uma sociedade. No caso das normas internacionais, elas se referem ao projeto maior das sociedades, que as adotam e aceitam como normas para fazer parte desse projeto. E, no caso das normas internas, como a Constituição e demais normas vigentes no país, tratam de um projeto de sociedade específica, delimitada em um tempo e espaço.

Assim,

Referir-se aos projetos de sua sociedade e lutar por eles é legítimo e leva à solidariedade, à compreensão de si frente ao Outro e das causas pelas quais vale a pena o bom combate pela vida, permitindo inclusive, olhar com a devida desconfiança princípios que, ao estabelecerem os lindes das condutas legalmente admissíveis, também mutilam as condutas efetivamente exigíveis para resolver dilemas situacionais (Pugliese, 2011. p. 119).

Esses projetos de sociedade, as leis ou os direitos de que estamos tratando, quais sejam, a Convenção Internacional Relativa ao Estatuto do Refugiado, a Lei no 9.474/1997, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Constituição da República Federativa do Brasil, estabelecem quais lutas e objetivos que a sociedade, no caso particular, a sociedade brasileira, deve escolher – a educação, a liberdade, a proteção e a integração. Isso com o fim de levar esta própria sociedade a uma convivência solidária e pacífica entre os indivíduos, para a realização da própria Constituição ou para o desenvolvimento da pessoa humana em seu tempo e espaço.

Diante disso, pensar a lei ou o direito como projeto de uma sociedade também é garantir que essa sociedade possa acolher os projetos individuais de cada ser humano, o qual reclama por existência ou pelo direito de ser; e essa existência também passa pelo convívio social. Ou seja, é possível pensarmos que a pessoa humana se constitui com a sociedade e por ela é moldada.

Para tanto, Pugliese (2011, p. 125) ensina que

A civilidade é o espaço íntimo do social, vez que reclama o agir a partir de projeto social em dada situação, visto que o modo pelo qual são pensados o saber, a norma e o poder em dada cultura acaba por produzir a sensação de pertinência a dada sociedade, a esse estar junto que aquece a vida em sociedade desse ser de desejo, um ser espetacular cujo comportamento mimético é, ao mesmo tempo, matriz do vínculo social e fonte de conflitos.

Então, percebe-se que a sociedade propõe à pessoa humana o locus ou o lugar, até mesmo o *topoi* de pertença, fonte de vínculo solidário e de conflito, tendo esses projetos – lei ou direito – que acomodar o desejo de pertença e pacificação social de cada indivíduo em sociedade.

Com isso, ocorre que os direitos à educação, à proteção e à integração são recursos para estabelecer meios de possibilitar à pessoa humana em situação de deslocamento forçado um lugar de pertença, de se estabelecer como pessoa e desenvolver seus projetos. Isso porque esse local, o Brasil no caso, estabeleceu em sua Lei Maior que estrangeiro e nacionais possuem os mesmos direitos e garantias, sendo uma delas o direito à educação.

Adiante, analisaremos o que significa o direito à educação e a que ele nos quer remeter, pois não podemos compreender esse direito somente como

fruto da norma legal, mas também como produto da criação humana para o seu projeto de convívio social. Assim, a educação, além de ser um direito, é criação humana para o convívio social e a criação de projetos.

EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO E CRIAÇÃO HUMANA E SOCIAL PARA CONSOLIDAR DIREITOS

Como pressuposto para analisar a educação em seu papel de consolidação de direitos, tem-se por base o que o dicionário jurídico elucida para os estudantes e pesquisadores do ramo dos estudos jurídicos com relação aos termos “educação” e “ensino”, que em certa medida semelhantes têm correspondência. Vejamos.

EDUCAÇÃO. S. f. (Lat. *educatio*) Formação do espírito de uma pessoa, visando ao seu desenvolvimento físico, intelectual e moral, e cuja promoção é direito de todos e dever do Estado e da família. CF, arts. 205, 208, 214. Diretrizes e Bases = L 9.394, de 20.12.1996. Plano Nacional de Educação, L 13.005, de 25.06.2014. (Sidou, 2016, p. 236).

ENSINO. S. m. (Dev. de ensinar) Transmissão de conhecimentos úteis, como base da educação. Cognatos: ensinamento (s. m.) e ensinança (s. f.), ato ou efeito de ensinar. CF, arts. 206; 209-213. (Sidou, 2016, p. 247).

A *priori*, percebe-se a nítida relação entre educação e ensino, sendo que uma estabelece a formação do espírito humano, e o outro, a transmissão de conhecimentos úteis. Ora, para formar um espírito humano, é necessário que haja a transmissão de algum conhecimento, e vice-versa.

Por fim, podemos entender que a educação e o ensino são criações ou fruto do comportamento humano, com a finalidade da constituição da pessoa por meio da formação ou transmissão do conhecimento de um indivíduo ao outro, ou seja, educar ou ensinar “é ação pela qual um sujeito criador dá forma, estilo ou alma a um corpo indeciso e acomodado” (Freire, 1996, p. 13). Neste ínterim, ocorre-nos que o ato de educar ou ensinar possibilita a compreensão de haver um diálogo entre dois indivíduos, um que ensina e o outro que aprende. Mas do que isso, é a possibilidade de compreender que quem ensina também teve a capacidade de aprender, para depois poder ensinar.

Ou seja, “A nossa capacidade de aprender, de que decorre a de ensinar, sugere ou, mais do que isso, implica a nossa habilidade de apreender a substantividade do objeto aprendido” (Freire, 1996, p. 36). O atributo de aprender e ensinar torna-se, então, mais uma das características da condição humana, possibilitando ao sujeito o reconhecimento de ser pessoa.

Em termos educacionais existe o seguinte “provérbio”:

Não há docência sem discência, as duas se explicam e seus sujeitos, apesar das diferenças que os conotam, não se reduzem à condição de objeto, um do outro. Quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender. Quem ensina ensina alguma coisa a alguém (Freire, 1996, p. 13).

Isso nos remete à ideia anterior de que para educar ou ensinar é preciso que antes haja a relação dual entre pessoas, e que, para a formação ou transmissão de conhecimento, é preciso que exista mais de uma pessoa. A educação é ato primordial da relação do indivíduo com outro indivíduo; não um ato solitário, mas solidário.

Aqui, reconhecemos que aquele que ensina, o docente, precisa necessariamente daquele que aprende, o discente. Para tanto, o professor precisa aprender o que vai ensinar ao aluno, e o aluno precisa estar disposto ou querer aprender a aprender o que vai receber como educação. Podemos ir além do ensinamento de Freire, pois também aquele que ensina aprende com aquele que é ensinado. Essa interação humana faz com que ambos aprendam a aprender e a ensinar ao mesmo tempo.

Por isso, então, é que se deve “Saber que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção” (Freire, 1996, p. 25), como pessoa humana relacional e como ser social.

E dentre tantas teorias e conhecimentos humanos, “A educação é sempre uma certa teoria do conhecimento posta em prática” (Freire, 2000, p. 40), uma vez que não comporta somente análises de casos, estudos de comportamentos e efeitos humanos etc. Por mais que se criem teorias educacionais, elas sempre serão colocadas à prova na prática ou experimentadas na sua concretude na relação dialógica entre os seres humanos.

Daí a compreensão como processo, processo como desenvolvimento da própria transformação da pessoa humana e a transferência de conhecimento que um faz ao outro e vice-versa, sendo que

É preciso que se diga que a educação é um processo. Como processo, é dinâmico e permanente. É preciso exercitar as iniciativas educacionais todos os dias – na verdade, o tempo todo –, tendo a consciência de que é algo cumulativo que vai se sedimentando aos poucos na alma, no caráter, para construir, devagar, a pessoa civilizada (Castilho, 2016, p. 183).

A educação possui esse caráter processual que vai conduzindo a pessoa humana para uma finalidade, seja a civilização, o próprio desenvolvimento ou outra. Sempre há, porém, o reconhecimento dessa transformação que o ser humano possui de sair de um ponto e chegar a outro ponto.

Além do mais, a relação dialógica da educação possibilita a convivência humana em sociedade e sempre será reconhecida como intervenção de uma pessoa na vida da outra. Não podemos escapar à característica

intervencionista que a educação possui. Ela “é afinal sempre uma intervenção na vida de alguém; uma intervenção motivada pela ideia de que tornará essa vida, de certo modo, melhor: mais completa, mais harmoniosa, mais perfeita – e talvez até mais humana” (Biesta, 2013, p. 16).

O fato de uma pessoa intervir na vida da outra motivada pela ideia de tornar a vida mais completa, harmoniosa e perfeita, diante da dinâmica educacional, leva em consideração o desejo de torná-la mais humana.

Por exemplo, ao vermos que o homem das cavernas desenhava ou escrevia nas paredes da caverna para retratar a sua realidade, podemos dizer que ali ele pretendia estabelecer uma comunicação e possivelmente um diálogo com os demais. Na atualidade, o ser humano faz isso por meio de livros, músicas, filmes, séries etc., o que decorreu da evolução do conhecimento humano e da sua transmissão de conhecimento de uma pessoa para outra.

Essa transmissão de conhecimento deriva da paixão ou amor de quem um dia aprendeu a fazer alguma coisa e tem o desejo de repassar o aprendizado a outros, sendo que “quem aprende a lembrar aquilo que sabe, interpretando com paixão aquilo que aprendeu, poderá despertar nos alunos a vontade de estudar com gosto e saber de cor e salteado aquilo que precisam estudar” (Perissé, 2012, p. 7). E não somente a paixão de ensinar, mas o desejo de melhorar as condições de vida das pessoas, proporcionando uma vida mais feliz e confortável.

Tem que se levar em conta que a educação ou o ato de ensinar é um ato complexo. Além do que mencionamos anteriormente, como diálogo e transmissão do conhecimento por meio da intervenção, é preciso compreender que

A docência é, portanto, uma atividade de alta complexidade, com múltiplas e variadas fontes que formam a sua competência. O professor aprende ensinando, refletindo, experimentando, interagindo com pares, com as influências sociais, com as políticas públicas, com a própria instituição da escola e seus cursos formais. Ensinar é um constante aprender, um eterno mudar (Brom, 2010, p. 40).

O ato de ensinar na contemporaneidade não possui somente a relação dual entre o docente e o discente, professor e aluno, mas passa por inúmeras variáveis, como a sociedade, a família e a própria instituição de ensino, que podem intervir na relação proposta, com a finalidade de formar a pessoa humana e transmitir conhecimento.

Daí compreender que o professor, ao ensinar ao aluno determinada lição ou conteúdo de aprendizado, também inicia o seu processo de aprender antes de entrar em contato com o educando. Seja pelo meio do conteúdo a ser ensinado, seja em contato com os demais professores, com as diretrizes educacionais estipuladas nas leis, políticas públicas ou projetos sociais e com a dinâmica da instituição educacional. Uma vez diante do aluno, recebe dele retorno do conteúdo transmitido e a ser absorvido. Então, encontramos que

o ato de educar é um ato complexo por encontrar essas tantas variáveis e meios que influenciam a relação dialógica entre docente e discente.

Por isso, então, pode-se também afirmar que “a arte de ensinar, de interpretar o papel docente, é caminho privilegiado para atingirmos os objetivos históricos da educação” (Perissé, 2012, p. 31), sendo uma vocação dada ao professor que deseja trilhar esse caminho. Pois a cada tempo histórico, a educação e a pessoa humana são chamadas a dar novas respostas para os eventos sociais e acontecimentos históricos, que permitem ao mesmo tempo à sociedade a possibilidade de avançar e retroceder nas relações sociais e ecológicas com o planeta.

Ademais, “O mais importante legado de qualquer escola não é o diploma, mas sim ter ensinado seus egressos a aprender a aprender, a ter método para a solução de problemas e a pensar de forma independente” (Brom, 2010, p. 12), e “Não há fazer docente desacompanhado do pensar, do compromisso com os aprendizes e suas especificidades, da busca do sentido e da razão da educação” (Brom, 2010, p. 39).

Não se trata somente do legado da escola e do professor, mas do legado que a pessoa humana pode ter no processo educacional a que se predispõe. Porque quando o indivíduo se predispõe a aprender, a ensinar e a pensar, se predispõe a resolver novas situações sociais que vão sendo estabelecidas em suas relações e a dar respostas novas para novas questões que vão sendo postas à sua frente. Daí a necessidade de ensinar a pensar como meio de dar autonomia ao indivíduo nas buscas de novas respostas para novos desafios.

Mas além de educar para pensar e resolver novas situações, é preciso ver a educação como uma relação dialógica e complexa, perceber que o ato de educar envolve amor e fé, de uma pessoa para outra, atos genuinamente humanos.

Pensar que o ato de ensinar ou educar seja dialógico, ou seja, que exista um diálogo entre o que ensina e quem é ensinado, e a possibilidade do inverso, isto é, do educando vir a ensinar quem ensina, faz reconhecer o ato de amor, pois “Não há diálogo, porém, se não há um profundo amor ao mundo e aos homens. Não é possível a pronúncia do mundo, que é um ato de criação e recriação, se não há, amor que a infunda” (Freire, 1987, p. 51).

Como o amor, o ato de ensinar não poder ser solo, mas precisa do outro; para ensinar também é preciso amor, amor de uma pessoa para outra, amor na capacidade de reconhecer o outro como fonte e possibilidade de amar e ser amado, ato único da pessoa humana.

Outro aspecto humano encontrado na relação educacional é o da fé. Na própria origem da palavra fé – de *fidelis* ou fidelidade –, está a perspectiva de que a pessoa humana possa ter fé em algo ou alguém, ou seja, há a relação

dialógica, pois o ser humano despendi de si para fora, podendo ser algo como objeto ou pessoa. “A fé nos homens é um dado *a priori* do diálogo. Por isto, existe antes mesmo de que ele se instale. O homem analógico tem fé nos homens antes de encontrar-se frente a frente com eles” (Freire, 1987, p. 52). Na relação educacional, na qual existem duas pessoas pelo menos, é possível vislumbrar essa característica humana, na qual um possui fé no outro. Aquele que educa tem fé no educando e vice-versa, para assim estabelecer uma relação de fidelidade, com o objetivo do mútuo aprendizado.

Contudo, perceber a educação como direito faz notar que seus processos são produtos da inteligência humana, que possibilitam desenvolver o convívio em sociedade e construir juntos um projeto que seja comum, chamado de projeto de sociedade expresso na lei, na qual os sujeitos possam acreditar ou ter o tratamento igual em suas relações, perante o Estado e no convívio social.

Algo não tão distante disso ocorre na relação educacional estipulada às Entidades de Ensino Superior que, além de realizar o ensino, pesquisa e extensão (art. 207 da Constituição), também possuem a missão de desenvolver o conhecimento da pessoa humana para o convívio social e para o trabalho. Tendo como referencial o respeito à dignidade da pessoa humana, os direitos humanos, a promoção da convivência solidária e pacífica entre os povos.

Dentre elas, encontram-se as Universidades Católicas, vocacionadas por excelência à promoção de uma educação que visa a desenvolver o ensino, a pesquisa e a extensão com a finalidade de formar o espírito humano e a transmissão do conhecimento, independente do credo de seus alunos e até mesmo nas opções político-teológicas dos seus responsáveis administradores (Freire, 2001, p. 54).

Pois sendo também conhecidas como Entidades de Ensino Superior, as Universidade Católicas carregam consigo a marca da transcendentalidade e mundanidade, em decorrência da sua própria finalidade de reunir a diversidade de conhecimento e proporcionar à comunidade acadêmica e à sociedade essas duas características (Freire, 2001, p. 54).

Freire defende que para os aspectos da transcendentalidade e da mundanidade perdurarem dentro de uma Universidade Católica, o instrumento fundamental é a tolerância. “A tolerância significa apenas que os diferentes têm o direito de continuar diferentes e o direito de aprender de suas diferenças. Diferenças de natureza religiosa, cultural, sexual, político-ideológica, diferenças raciais, de classe” (2001, p. 54). Pois, quando estamos a pensar e cogitar que uma determinada religião possa conduzir uma instituição de ensino, não estamos literalmente a afirmar a profissão de sua fé, mas a possibilidade de dialogar com as diferenças, assim como esclarece Freire:

A tolerância não pretende negar nem tampouco esconder os possíveis conflitos entre os diferentes nem por outro lado, desconhecer que há diferentes que são mais do que diferentes porque são antagônicos entre si. O que a tolerância pretende

é a convivência possível, respeitadas as diferenças dos que convivem. Tanto mais democrática uma universidade quanto mais tolerante, quanto mais se abre à compreensão dos diferentes, quanto mais se pode tornar objeto da compreensão dos demais (2001, p. 54).

Portanto, as Universidades Católicas tornam-se um excelente espaço de aprendizado da tolerância, de respeito à dignidade da pessoa humana, na construção de uma sociedade solidária e pacífica. E o fazem proporcionando o desenvolvimento da pessoa humana, seja daqueles que ali lecionam, dos que ali estudam, dos que ali trabalham, dos que as frequentam e até mesmo daqueles que as administram, religiosos ou não.

Posto isso, a finalidade do direito à educação, ou da própria educação como meio de desenvolvimento da pessoa humana, comunga literalmente com aquilo que conduz a fé católica no Absoluto – chamado Deus –, por meio das Universidades Católicas, pois

É interessante observar como há uma coerência, sublinhada pelos que crêem numa perspectiva crítica, no Absoluto, que tem em sua criação o limite a seu poder. Seria, na verdade, uma contradição, e o Absoluto não pode se contradizer se, viabilizando criaturas livres, as manipulasse em nome de sua salvação. Isto é artimanha de seres finitos, não papel a que se preste Deus. Enquanto Absoluto sua coerência é absoluta. Não necessita, assim, da incoerência para reconhecer a coerência e a sua necessidade. Dessa forma é impensável surpreender o Absoluto envolvido em tramas típicas de seres finitos e limitados. Se, de um lado, não seria possível conceber, sequer, a História das mulheres e dos homens condicionando o Absoluto, não seria, do outro, inteligível conceber o Absoluto rompendo sua coerência total ao imiscuir-se na vida individual e social dos seres humanos, a não ser através da Graça, em que a liberdade humana queda respeitada. Isto não significa ser neutro o Absoluto. De sua não-neutralidade deu testemunho através da encarnação do VERBO, com a qual testemunhou igualmente a impossibilidade de dicotomia entre transcendentalidade e mundanidade, História e meta-História (Freire, 2001, p. 53-54).

Daí o resgate da possibilidade da Universidade Católica realizar sua tarefa entre a transcendentalidade e a mundanidade, porque, na sua própria concepção de fé em Jesus Cristo, há a unidade das duas características. Jesus, sendo ao mesmo tempo Deus e homem, constitui em sua natureza a confluência do divino/transcendentalidade e o terreno/mundanidade, em total respeito ao projeto salvífico de Deus à humanidade. Não impõe, mas propõe, num grande gesto de tolerância à pessoa humana, a qual é diferente de Deus, mas por Ele criada.

Ou seja, até mesmo na relação da fé, há que se observar a possibilidade da perspectiva dialógica que a educação possui, em propor ao ser humano o convite de se relacionar com Deus e, por meio desse relacionamento, deixar-se educar pelos mistérios da fé para ter uma vida mais digna, feliz e em paz com os demais e com o meio ambiente.

O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES E REFUGIADOS – “PUC-SP DE PORTAS ABERTAS AOS IMIGRANTES E REFUGIADOS”

Diante da complexidade apresentada anteriormente sobre direito, educação e suas finalidades relacionadas à pessoa humana, passamos agora a analisar o que a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – realizou quando firmou o termo de fomento sob o número do convênio 881100/2018 e número de processo 08018.002122/2018-91, da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública³ (MJ) do Governo Federal.

Para permitir que as entidades da sociedade civil auxiliem o Estado ou os governos a efetivarem direitos e garantias estabelecidos pela Constituição Federal, tratados internacionais e demais leis vigentes em todo território brasileiro, foi criada a Lei no 13.019/2014, conhecida como MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Ela estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, o de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. Define também diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

O termo de fomento mencionado acima tem como base o MROSC. Seu objetivo geral é a concessão de apoio da administração pública federal à execução de projeto voltado à promoção da inclusão social, laboral e produtiva para imigrantes, refugiados e apátridas, questões exatamente expressas nas normas anteriormente citadas e estudadas.

Entre os objetivos específicos da parceria, estão o fornecimento de orientação jurídica e encaminhamento aos serviços e órgãos públicos indispensáveis à integração social e laboral do imigrante, refugiado ou apátrida (item “b” do ponto 2.2 do edital de chamamento público de número SNJ 1/2018); e a disponibilização de cursos e atividades educacionais voltadas ao aperfeiçoamento pessoal e à capacitação profissional de imigrantes, refugiados e apátridas, incluindo o aprendizado de língua portuguesa (item “c” do ponto 2.2 do edital de chamamento⁴).

3 Disponível em: <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=737024&destino=> Acesso em: 11 mar. 2020.

4 Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/45416472. Acesso em: 11 mai. 2020.

O edital teve como proponente a Fundação São Paulo (Fundasp), mantenedora da PUC-SP, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, amplamente enquadrada na alínea “a”, inciso I do artigo 2º da Lei de nº 13.019/2014, por ser uma entidade privada sem fins lucrativos, que não distribui entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

Cabe ressaltar que a previsão legal que rege o edital do qual tratamos visa a estimular as organizações da sociedade civil a auxiliarem o Estado brasileiro na promoção de políticas públicas e garantias de direitos estipulados em seu ordenamento jurídico interno, e também em atenção aos tratados internacionais ratificados e internalizados, sobretudo no que se refere aos direitos humanos.

Assim, em decorrência do chamamento público para seleção de organização da sociedade civil, fez-se necessário firmar parceria para a execução de projetos voltados à promoção da inclusão social, laboral e produtiva para imigrantes, refugiados e apátridas, nos termos do edital de chamamento. Isso porque, na época da proposta do referido edital, via-se a crescente onda migratória, derivada dos diversos conflitos no Oriente Médio e na África, bem como das situações de pobreza em que se encontram países da América Latina.

A Fundasp vislumbrou no Edital SNJ 01/2018 uma oportunidade de utilizar da sua expertise adquirida ao longo dos anos no atendimento à comunidade e à sociedade, para suprir a demanda surgida e, para isso, demonstrou o interesse em ter o apoio vindo da Secretaria Nacional de Justiça. Tomando por base o objetivo geral do termo de fomento – promover a inclusão social para imigrantes e refugiados, residentes na cidade de São Paulo –, apresentou um projeto com metas e ações capazes de fomentar a inclusão social de imigrantes e refugiados.

Vale dizer que o número de migrantes no Brasil é de 774,2 mil, sendo que ao Estado de São Paulo corresponde uma porcentagem de 41,2%, e o número de registro para imigrantes, de 2011 a 2018, corresponde a mais de 100 mil imigrantes⁵. Quanto aos refugiados reconhecidos no Brasil até o ano de 2018, o número é 11,231 mil pessoas, e os solicitantes de refúgio são 161,057 mil, sendo que, somente no Estado de São Paulo, a porcentagem corresponde a 12%, num total de 9,977 mil solicitações⁶.

5 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29>. Acesso em: 18 mar. 2020.

6 Id. Refúgio em números 4º edição. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/>

Para atender ao objetivo do convênio anteriormente mencionado, a Fundasp se dispôs a promover a inclusão social dos imigrantes e refugiados por meio de sua integração ao ambiente universitário e mediado por cursos e atividades educacionais voltados ao aperfeiçoamento pessoal, somados ao atendimento jurídico e orientações necessárias.

Com isso, denominou a proposta e o projeto “PUC-SP de portas abertas aos imigrantes e refugiados”⁷, com os mesmos objetivos do convênio e, de modo particular, ateu-se somente a atender os subpontos “b” e “c” do ponto 2.2 do referido edital.

Para tanto, estabeleceu planos de ações concretas, primeiro de realizar sete ciclos de cursos e atividades educacionais voltadas ao aperfeiçoamento pessoal de imigrantes e refugiados. Esses ciclos foram desenvolvidos no espaço da PUC-SP, pois, além da formação em temáticas diversas, pretendeu a inserção ao ambiente universitário, para abrir portas à complementação dos processos de integração social e educacional dos atendidos.

Foram ministrados os seguintes eixos temáticos: Orientação Jurídica, Acolhimento e interação com a Língua Portuguesa, Crianças e Adolescentes, Idosos, Violência de Gênero, Racismo e Inclusão por meio da cultura.

De maneira particular, o eixo temático Orientação Jurídica pretendeu desenvolver o conhecimento e aprendizado com os imigrantes e refugiados, quanto aos direitos pertinentes à sua realidade. Entre os assuntos abordados, um deles diz respeito aos seus direitos como imigrantes e refugiados no Brasil, e como o ordenamento jurídico brasileiro os assiste. Nele, forma tratadas questões como o próprio processo administrativo para a sua regularização tanto como migrante e a cidadania no Brasil; a Constituição Brasileira de 1988; e a formação do Estado Brasileiro.

Outros temas de estudo dentro do mesmo eixo são: ingresso em escola ou universidade; atendimento na área da saúde ou direito à saúde; noções de direito do trabalho e emprego; relações civis, como casamento, união estável e outras formas de constituições de família; dever de cuidado com as pessoas idosas, com deficientes e crianças; e, por fim, os aspectos criminais no convívio social.

Nessa formação ou orientação jurídica ministrada aos imigrantes e refugiados⁸, além da exposição dos assuntos anteriormente referidos, pode-se estabelecer

[uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf](#) Acesso em: 18 mar. 2020.

⁷ Dados da proposta da Fundação São Paulo ao edital de chamamento SNJ no 1/2018, Disponível em: <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=737024&destino=> Acesso em 18 mar. 2020.

⁸ Nota explicativa: o próprio professor que ministrou as aulas, Alan Faria Andrade Silva, é um dos autores deste artigo e cabe ressaltar que, em virtude do convênio estabelecido, as notas e observações acima mencionada estão no relatório de prestação de serviço enviado a Fundasp.

o compartilhamento das informações ou o aprendizado invertido, no qual os próprios participantes expõem a realidade do ordenamento jurídico de seus países de origem, fazendo, dessa forma, com que o conhecimento estabeleça pontes de conexões entre os institutos jurídicos do Brasil e dos países mencionados por seus nacionais. Isso proporciona também ao professor a possibilidade de aprender com os atendidos, sobre o ordenamento jurídico de seus países.

Dessa maneira, na vivência como professor em sala de aula, percebeu-se que a integração pretendida pelo edital e o convênio estabelecido entre a Secretaria Nacional de Justiça e a Fundasp foi alcançada. Para que ela ocorresse, percebe-se que a empatia entre o docente e os discentes foi de grande proveito, pela relação dialogal estabelecida, quiçá pelo amor e a fé depositados nessa relação.

Como se observou nas aulas lecionadas pelo professor, isso ocorreu devido à capacidade de

- analisar situações complexas, tomando como referência diversas formas de leitura;
- optar de maneira rápida e refletida por estratégias adaptadas aos objetivos e às exigências éticas;
- escolher, entre uma ampla gama de conhecimentos, técnicas e instrumentos, os meios mais adequados, estruturando-os na forma de um dispositivo;
- adaptar rapidamente seus projetos em função da experiência;
- analisar de maneira crítica suas ações e seus resultados;
- enfim aprender, por meio dessa avaliação contínua, ao longo de toda a sua carreira (Perrenoud, 2008, p. 12).

O projeto tinha como finalidade o convite e a promoção do conhecimento, e não a imposição de uma obrigatoriedade aos migrantes e refugiados de participarem dos ciclos de aula. Com isso, a cada ciclo lecionado, o professor não sabia ao certo a quantidade de alunos que poderiam frequentar, a sua nacionalidade e sequer a sua condição, se eram migrantes ou refugiados.

Então, cabia ao professor, de forma empática, a capacidade de lidar com a situação no momento, até mesmo o cuidado de saber qual conteúdo transmitir aos alunos, pois também se observou a diversidade de graus de instrução entre os participantes. Entre eles, havia desde pós-graduandos a alguns com pouca instrução primária.

Com isso, houve a preocupação da adequação do uso da linguagem, principalmente ao se tratar de formação jurídica às pessoas que nunca tiveram conhecimento sobre ordenamento jurídico e sobre a relação entre esse assunto e a nova realidade encontrada em sua vida no Brasil.

A cada término de ciclo, era elaborado um relatório sobre a condução da aula e dos temas propostos, como se fosse uma autoavaliação a ser repassada aos coordenadores, mas também com a finalidade de prestar contas do que foi realizado ao Ministério da Justiça, em decorrência do convênio firmado com a PUC-SP.

Essas alterações ou adequações que foram encontradas a cada ciclo, devido à não previsibilidade dos alunos que iriam compô-lo, também decorre da própria experiência do professor com a matéria e da sensibilidade com as condições em que esses migrantes e refugiados se encontravam e de como conseguiram chegar ao Brasil. Ademais, como ensina Perrenoud,

É preciso acrescentar a isso as posturas necessárias ao ofício, tais como a convicção na educabilidade, o respeito ao outro, o conhecimento das próprias representações, o domínio das emoções, a abertura à colaboração, o engajamento profissional (2008, p. 12).

Além dessa situação e teoria, foi experimentada nas aulas ministradas a situação que o mesmo autor descreve abaixo.

Os saberes e o *savoir-faire* de alto nível são construídos em situações múltiplas, complexas, cada uma delas dizendo respeito a vários objetivos, por vezes em várias disciplinas. Para organizar e dirigir tais situações de aprendizagem, é indispensável que o professor domine os saberes, que esteja mais de uma lição à frente dos alunos e que seja capaz de encontrar o essencial sob múltiplas aparências, em contextos variados (2014, p. 29).

Pois, além do fato de o professor ter domínio do saber e conteúdo jurídico, também pode aproveitar as experiências concretas dos alunos e a sua própria experiência de voluntariado⁹ para conhecer a realidade dos migrantes e refugiados que frequentaram o projeto.

Então, foi mister para o desenvolvimento das aulas/ciclos trabalhar a partir dos contextos dos alunos, com grande interesse por suas questões.

O importante é dar-lhes regularmente direitos na aula, interessar-se por elas, tentar compreender suas raízes e sua forma de coerência, não se surpreender se elas surgirem novamente, quando as julgávamos ultrapassadas. Para isso, deve-se abrir um espaço de discussão, não censurar imediatamente as analogias falaciosas, as explicações animistas ou antropomórficas e os raciocínios espontâneos, sob pretexto de que levam a conclusões errôneas (Perrenoud, 2014. p. 30).

A maioria dos alunos provinha da Venezuela, Haiti, Angola e Camarões, países que adotaram o Estado Republicano, algo semelhante ao Brasil. Com isso, houve a necessidade de fazer comparativos entre a compreensão do republicanismo, divisão territorial e de poderes nesses países e a compreensão do ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, encontrou-se nessas comparações grande possibilidade de desenvolver o projeto, principalmente a cada ciclo/aula sobre orientação jurídica ao migrante e refugiado, facilitando assim a integração por meio da transmissão do conhecimento.

⁹ Nota explicativa: uns dos autores, Alan Faria Andrade Silva, desenvolveu no Centre de Referência a Refugiado da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, trabalho voluntário nos anos de 2012-2014, possibilitando assim compreender de perto a realidade vivida pelos migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados.

EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS PELA DOCÊNCIA

Ao pensarmos em leis, remetemo-nos a priori à sua aplicabilidade e/ou à sua eficácia e efetividade. Isso vale tanto para as leis de modo geral, como as normas referentes aos direitos humanos, como para aquelas vistas de modo particular, como os direitos dos refugiados de ter integração local por meio da educação e sua forma de ocorrer.

A eficácia está mais ligada àquilo que produz um resultado, ou seja, um ato que produz resultado. Já a efetividade relaciona-se mais com aquilo que torna permanente ou estável. Ou seja, palavras muito semelhantes, mas tratadas de maneira distinta na seara jurídica se tomadas *stricto sensu* (cf. Ferraz Jr., 2017, p. 159).

No entanto, *lato sensu*, no sentido a doutrina jurídica mantém a semelhança que existe na linguagem comum entre eficácia e efetividade, ao aplicar os termos a uma norma. Nesse sentido mais amplo, vê a norma em relação às suas finalidades sociais e como instrumento da humanidade para suas relações.

Norma eficaz ou com eficácia está relacionada à capacidade técnica de produção de efeitos, já a efetividade diz respeito à eficácia social. Assim, analisar se existe relação semântica entre signo e objeto na norma é mais uma questão de eficácia.

É nesse último sentido, no qual a doutrina procura esclarecer melhor o que seria a eficácia social, que aqui adotaremos o termo “efetividade” da seguinte forma:

A eficácia social ou efetividade de uma norma não se confunde, porém, com sua observância. A obediência é um critério importante para o reconhecimento da efetividade, mas esta não se reduz à obediência. Existem exemplos de normas que nunca chegam a ser obedecidas e, não obstante isso, podem ser consideradas socialmente eficazes. São normas que estatuem prescrições reclamadas ideologicamente pela sociedade, mas que, se efetivamente aplicadas, produziriam insuportável tumulto social. Sua eficácia está, por assim dizer, em não serem obedecidas e, apesar disso, produzirem o efeito de satisfação ideológica (Ferraz Jr., 2017, p. 160).

Isso posto, outro dado importante a ser destacado é que a relação de efetividade não se refere à questão da obediência à norma, pois esta pode existir e ser eficaz, mas não ser obedecida.

Aprofundando sobre o tema da obediência, da norma e da efetividade da norma, tem-se que:

Não se reduzindo à obediência, a efetividade ou eficácia social tem antes o sentido de sucesso normativo, o qual pode ou não exigir obediência. Se o sucesso normativo

exige obediência, devemos distinguir, presentes os requisitos fáticos, entre a observância espontânea e a observância por imposição de terceiros (por exemplo, sua efetiva aplicação pelos tribunais). Uma norma é, então, socialmente ineficaz de modo pleno se não for observada nem de um modo nem do outro. Isto é, nem é observada pelo destinatário, nem os tribunais se importam com isso (Ferraz Jr., 2017, p. 160).

Em certa medida, a questão trazida sobre a efetividade da norma possui muita relação com aquilo que se descobriu na conceituação do significante da palavra, ou seja, está mais relacionada ao permanente e estável, e não preocupada com a produção de efeitos.

A eficácia, no sentido técnico, tem a ver com a aplicabilidade das normas como uma aptidão mais ou menos extensa para produzir efeitos. Como essa aptidão admite graus, podemos dizer que a norma é mais ou menos eficaz. Para aferir o grau de eficácia, no sentido técnico, é preciso verificar quais as funções da eficácia no plano da realização normativa. Essas funções podem ser chamadas de funções eficaciais (Ferraz Jr., 2017, p. 161).

Entretanto, parece-nos que o aprofundamento da temática se faz necessário no que diz respeito à produção de efeitos, assim, a terminologia “eficácia”, assim como é empregada pelos juristas, cumpre relevante papel, tendo em vista a finalidade das normas, uma vez que elas servem para a produção de efeitos. Assim, seja a norma de direito constitucional ou de direitos humanos, o implicador em relação ao texto normativo – como signo – e com o objeto – aquilo que a pessoa humana deseja – será de grande instrumentalidade para compreender quando uma norma é efetiva ou não.

Com isso, podemos observar que, quando a norma estabelece o direito à educação, direito à liberdade, direito à locomoção, direito a buscar proteção devido ao temor de perseguição, permite-nos buscar o direito implícito à vida, o direito de existir, decorrentes da dignidade da pessoa humana. Aliás, permite também analisar quem a torna eficaz ou não, independente do Estado. Note-se que, até o presente momento, Ferraz Jr. não menciona esses critérios para a norma tornar-se efetiva, mas explica muito mais a relação do texto normativo com a pessoa, o indivíduo ou a própria sociedade quanto a efetividade da norma e sua relação com a sociedade.

Nesse sentido, no projeto desenvolvido pela PUC-SP com os seus professores em decorrência do convênio firmado com o Ministério da Justiça, ao integrar o migrante e o refugiado por meio dos cursos de extensão, vislumbramos a efetividade das normas legais por uma entidade da sociedade civil.

Ademais, quanto à finalidade da norma, tem-se que:

Em primeiro lugar, normas visam impedir ou cercear a ocorrência de comportamentos contrários a seu preceito. Essa função eficaz tem o sentido de bloqueio das condutas indesejáveis, podendo denominar-se destarte função de bloqueio. Em segundo lugar, normas visam à realização de objetivo, que funciona como um telos programático. Essa função tem, pois, o sentido de programa a ser concretizado, o

que permite chamá-la de função de programa. Por fim, normas visam à realização de um comportamento. Essa função tem o sentido de assegurar uma conduta desejada, razão pela qual a denominamos função de resguardo (Ferraz Jr., 2017, p. 161).

Resumindo:

Eficácia é uma qualidade da norma que se refere à possibilidade de produção concreta de efeitos, porque estão presentes as condições fáticas exigíveis para sua observância, espontânea ou imposta, ou para a satisfação dos objetivos visados (efetividade ou eficácia social), ou porque estão presentes as condições técnico-normativas exigíveis para sua aplicação (eficácia técnica) (Ferraz Jr., 2017, p. 163).

A efetividade exprime uma relação entre o aspecto-cometimento e o aspecto-relato da mesma norma. [...] Entendemos que a efetividade é uma relação de adequação entre o aspecto-relato e o aspecto-cometimento da mesma norma. Sabemos que o aspecto-cometimento das normas nem sempre é definido e deliberado digitalmente, mas tem, em geral, uma expressão analógica. [...] Normas efetivas são as normas obedecidas (Ferraz Jr., 2016, p. 100).

Efetiva é a norma cuja adequação do relato e do cometimento garante a possibilidade de se produzir uma heterologia equilibrada entre editor e endereçado. Este equilíbrio significa que o cometimento é tranquilo, permanecendo, em segundo plano, de tal modo, que os efeitos podem ser produzidos (Ferraz Jr., 2016, p. 103).

Nessa esteira, ao traçarmos a perspectiva da integração da pessoa refugiada por meio da educação, conforme a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, Lei no 9.474/1997 e a Constituição Federal de 1988, vemos no projeto “PUC-SP de portas abertas aos imigrantes e refugiados” situação amplamente amparada pela compreensão de efetividade, pois possibilitou à pessoa refugiada e/ou migrante o exercício de seus direitos e deveres perante a sociedade brasileira, em particular na cidade de São Paulo – SP, através da absorção e partilha dos conhecimentos no que tange aos ciclos/aulas “Orientação e formação jurídica” realizados.

Esses tipos de direitos e deveres, exercidos pelos refugiados, por meio do projeto desenvolvido pela PUC-SP com o convênio celebrado com o Ministério da Justiça, foram amplamente amparados pelas atividades desenvolvidas pelos professores e integrantes do projeto a cada ciclo de aprendizado, fazendo com o que as normas estipuladas de proteção e integração à pessoa refugiada e ao Estado que a acolhe, surtisse efeitos sociais.

Então, podemos afirmar que, por intermédio da PUC-SP, pode ser observado o fenômeno jurídico da efetividade da norma pela docência ou pela educação e ensino desenvolvidos entre professores e migrantes e refugiados. É assim dizer que

o acesso e o exercício de direitos de cidadania por parte do refugiado, essencial para a sua efetiva inserção e integração à vida social brasileira não devem ser obstados pela burocracia infrutífera ou pela falta de bom senso das autoridades públicas e da sociedade brasileira (Amorim, 2017, p. 389).

Por fim, o projeto “PUC-SP de portas abertas aos imigrantes e refugiados” auxiliou na efetivação dos direitos humanos, de modo particular do direito dos refugiados, principalmente no que se refere ao direito à educação e integração local, por meio do ensino de ciclos com temáticas variadas, como Orientação Jurídica, Acolhimento e interação com a Língua Portuguesa, Crianças e Adolescentes, Idosos, Violência de Gênero, Racismo, Inclusão por meio da cultura, e do atendimento individual a cada pessoa.

CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu fazer estudos e análises sobre o direito como lei, conceitos educacionais e a efetividade da lei por meio da docência, mais especificamente quanto ao projeto “PUC-SP de portas abertas aos imigrantes e refugiados”.

De antemão, estipulou-se a compreensão de direito aqui, como norma que constitui uma lei. Sendo ela texto expresso que regula comportamentos de indivíduos e que traduz um projeto de sociedade, visa a estabelecer a sua eficácia social, ou a aderência do signo com o objeto, ou do texto com a realidade.

Ademais, não se pode esquivar que tanto a educação como o direito são criações humanas, fruto do desenvolvimento humano em sociedade. Ou seja, a partir da relação dialógica que o ser humano possui com outro ser humano dentro de uma sociedade, é que vemos surgir a educação com a finalidade de formar a pessoa humana e transmitir conhecimento, e o direito para estabelecer formas de tratamentos e condicionar o comportamento humano para um projeto individual e social.

Buscou-se nesse estudo, assim, compreender o direito à educação como meio de integração da pessoa refugiada no território onde chega, a partir da possibilidade de presenciar no projeto “PUC-SP de portas abertas aos imigrantes e refugiados” a confluência que a Universidade Católica possui entre os seus interesses particulares e o grande projeto de sociedade que o Brasil adotou. Faz parte do projeto do país o objetivo de possibilitar a convivência pacífica entre os indivíduos e a primazia da dignidade humana, permitindo a cada indivíduo se desenvolver.

Além da educação ser um ato complexo, dialógico e um direito, é também ato humano que concentra consigo o amor e a fé, aspectos genuinamente humanos e parte da fé católica que direciona a PUC-SP, os quais a possibilitaram aderir ao convênio estipulado pelo Ministério da Justiça, que tinha por base a Constituição Federal, normas internacionais relativas aos direitos humanos e a própria Lei no 9.474/1997.

A realidade encontrada no projeto “PUC-SP de portas abertas aos imigrantes

e refugiados” fez com que a lei, em seu sentido expresso em normas textuais, tivesse efetividade, principalmente no que tange a liberdade-locomoção-educação-dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amorim, João Alberto Alves (2017). A Integração Local do Refugiado no Brasil: a Proteção Humanitária na Prática Cotidiana. Em: Jubilut, Liliana Lyra; Godoy, Gabriel Gualano (org.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR.

Biesta, Gert (2013). *Para além da aprendizagem: educação democrática para um futuro humano*. Belo Horizonte: Autêntica.

Brom, Luiz Guilherme (2010). *Educação, mito e ficção*. São Paulo: Cengage Learning.

Castilho, Ricardo dos Santos (2016). *Educação e direitos humanos*. São Paulo: Saraiva.

Comparato, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2018.

Faria Andrade, Alan S. (2019). *Cáritas, Organização da Sociedade Civil Efetivando Direitos Humanos*. 2019. 255 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

Ferraz Jr., Tercio Sampaio (2017). *Introdução ao Estudo do Direito - Técnica, Decisão, Dominação*. 10. ed. Rio de Janeiro: Atlas.

Freire, Paulo (1987). *Pedagogia do oprimido*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, Paulo (1996). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.

Freire, Paulo (2000). *Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Editora Unesp.

Freire, Paulo (2001). *Política e educação: ensaios*. 5. ed. São Paulo: Cortez.

Perissé, Gabriel (2012). *A Arte de ensinar*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.

Perrenoud, Philippe (2008). *Formando professores profissionais: quais estratégias? quais competências?* Porto Alegre: Artmed.

Perrenoud, Philippe (2014). *10 novas competências para ensinar: convite à viagem*. Revisão técnica Cristina Dias Alessandrini. Tradução Patricia Chittoni Ramos. Porto Alegre: Artmed.

Sidou, Jose Maria. Othon (org.) (2016). *Dicionário jurídico*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense.

Dez anos de OBMigra e os indicadores socio-demográficos das imigrações internacionais no Brasil¹

Diez años de OBMigra y los indicadores sociodemográficos de la inmigración internacional en Brasil

Tadeu Oliveira²

RESUMO

Em seus dez anos de existência, o Observatório das Migrações Internacionais pôde acompanhar e estudar as transformações importantes no cenário das migrações internacionais no país, fossem aquelas de caráter quantitativo, fossem em seus aspectos qualitativos. Seus estudos, além de permitir o monitoramento permanente da dinâmica migratória internacional, foram fundamentais para a formulação de políticas migratórias, nas quais é possível mencionar a renovação das autorizações de residência pela via da acolhida humanitária aos haitianos e a operação de interiorização dos venezuelanos.

O presente artigo descreve a trajetória dessas mudanças por meio da evolução dos registros migratórios de solicitações de residência e de reconhecimento da condição de refugiado, das estatísticas vitais envolvendo os imigrantes e da inserção dessas pessoas no mercado de trabalho formal, de maneira a ofertar aos leitores um panorama do comportamento das imigrações internacionais no país entre 2013 e 2022.

Palavras-chave: Imigração internacional. Estatísticas vitais. Mercado de trabalho. Registros administrativos. Brasil.

1 Esse artigo é uma versão atualizada do original publicado no Relatório Anual OBMigra 2023 - OBMigra 10 anos: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas.

2 Coordenador Estatístico do OBMigra – Doutor em Demografia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP). E-mail: tadeu.obmigra@gmail.com Red acadêmica: <https://ibge.academia.edu/TadeuOliveira>

RESUMEN

En sus diez años de existencia, el Observatorio de las Migraciones Internacionales monitoreó y estudió las transformaciones importantes en el escenario de las migraciones internacionales en Brasil, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Sus estudios, además de permitir el monitoreo permanente de la dinámica migratoria internacional, fueron fundamentales para la formulación de políticas migratorias, entre las cuales se puede mencionar la de autorizaciones de residencia por acogida humanitaria a la población haitiana y en la operación de interiorización de la población venezolana.

El presente artículo describe la trayectoria de esos cambios a través de la evolución de los registros migratorios de las solicitudes de residencia y del reconocimiento de la condición de refugiado, de las estadísticas vitales de los inmigrantes y su inserción en el mercado de trabajo formal, de manera a ofrecer a los lectores un panorama del comportamiento de las inmigraciones internacionales en el país entre 2013 y 2022. Palabras clave: Inmigración internacional. Estadísticas vitales. Mercado de trabajo. Registros administrativos. Brasil.

Palabras clave: Psicología. Atención Psicosocial. Migración. Atención primaria. Salud pública.

INTRODUÇÃO

A contribuição do Observatório das Migrações Internacionais em seus dez anos de existência é incomensurável. Nesse período, possibilitou acompanhar e estudar as transformações importantes no cenário das migrações internacionais no país, fossem aquelas de caráter quantitativo, fossem em seus aspectos qualitativos. As pesquisas desenvolvidas no âmbito do OBMigra orientou o monitoramento permanente da dinâmica migratória internacional, insumos de relevada importância para orientação e formulação de políticas migratórias, destacando-se a renovação das autorizações de residência pela via da acolhida humanitária aos haitianos e a operação de interiorização dos venezuelanos.

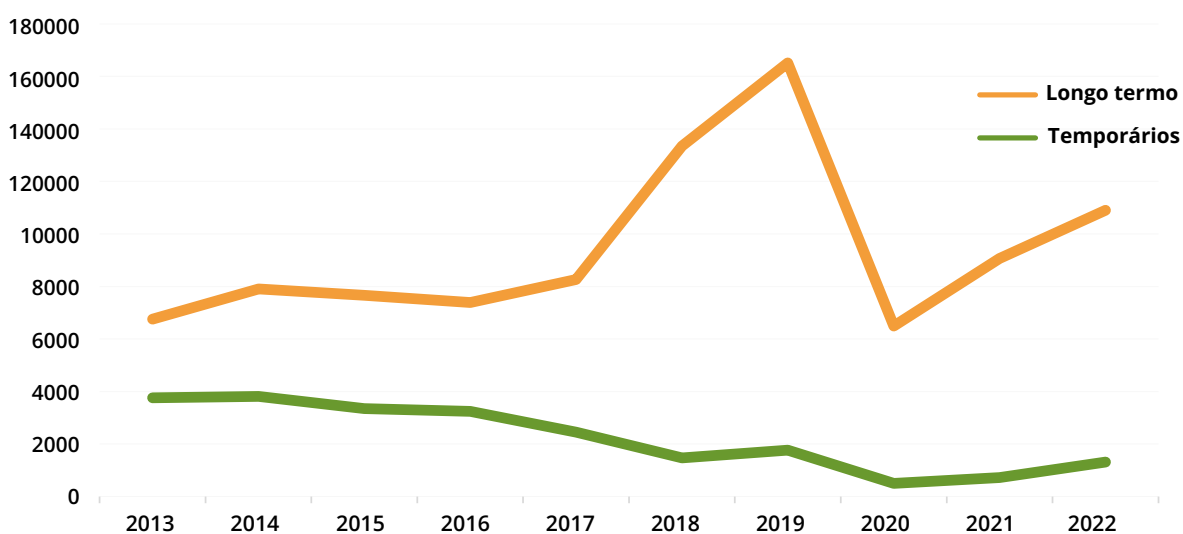
O presente artigo descreve essas mudanças por meio da evolução dos registros migratórios de solicitações de residência e de reconhecimento da condição de refugiado, dos registros dos eventos vitais envolvendo os imigrantes e da inserção dessas pessoas no mercado de trabalho formal, de maneira a ofertar aos leitores um panorama do comportamento das migrações internacionais no país entre 2013 e 2022.

SOLICITAÇÕES DE RESIDÊNCIA

É importante ressaltar que o presente estudo adota as tipologias das solicitações de residência baseadas no tempo de duração da migração, conforme as descrições dos amparos que orientaram o enquadramento dos registros. Assim, os migrantes de longo termo são aqueles que, via de regra, espera-se que permaneçam no país por 12 meses ou mais, ao passo que para os temporários a expectativa é a de que a presença no Brasil, de um modo geral, seja inferior a esse período de tempo.

Em 2013, a Polícia Federal registrou 105.094 solicitações de residência, sendo 67.535 de longo termo e 37.559 temporárias, passados dez anos, o volume de registros de residência passou a 1,2 milhão, mais de dez vezes o observado no início do período analisado, sendo que a participação dos migrantes de longo termo passou de 64,2% para 80,8%, sugerindo que no projeto migratório dessas pessoas o Brasil figure como lugar escolhido para sua moradia (Gráfico 1).

Gráfico 1. Número de solicitações de residência, longo termo e temporárias, por ano - Brasil, 2013-2022



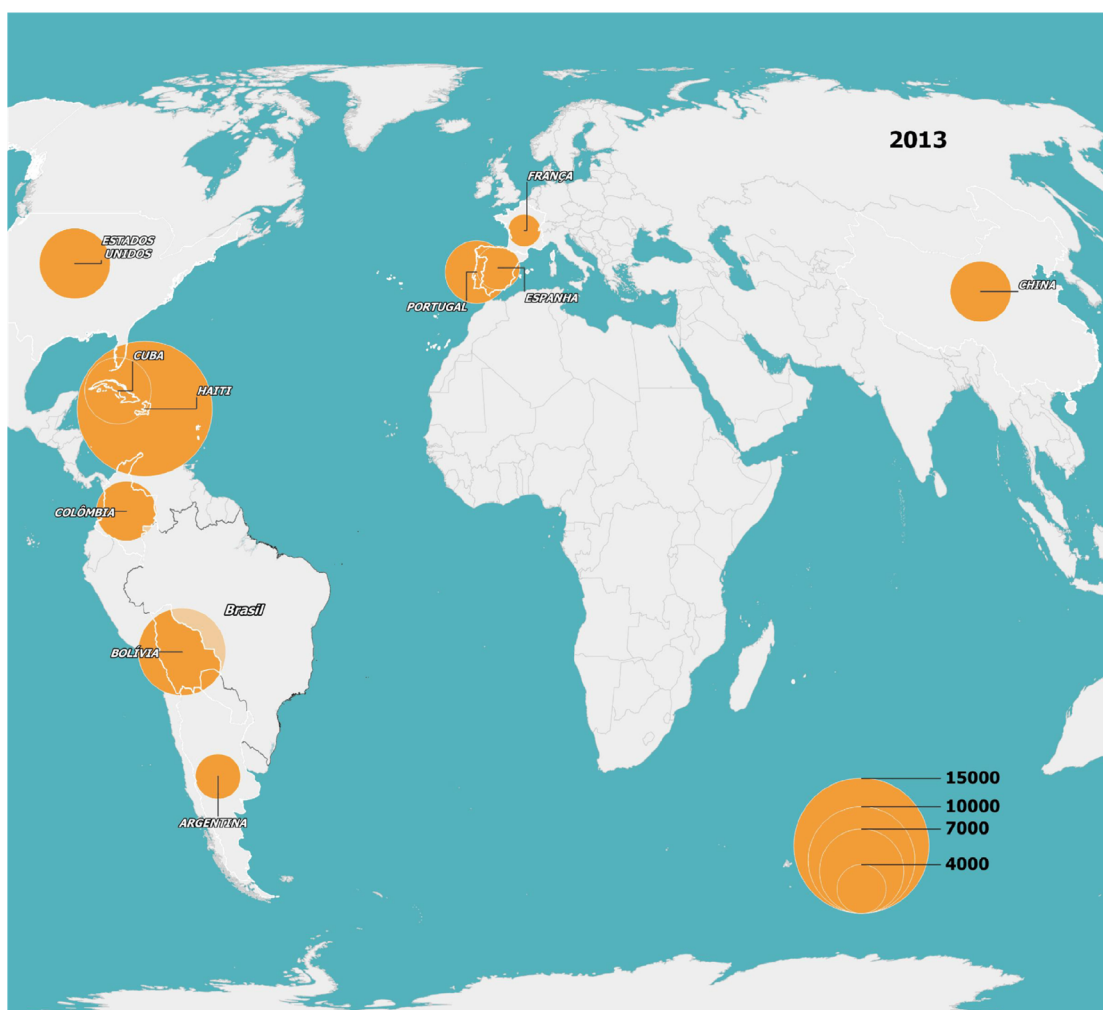
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - SisMigra, 2022.

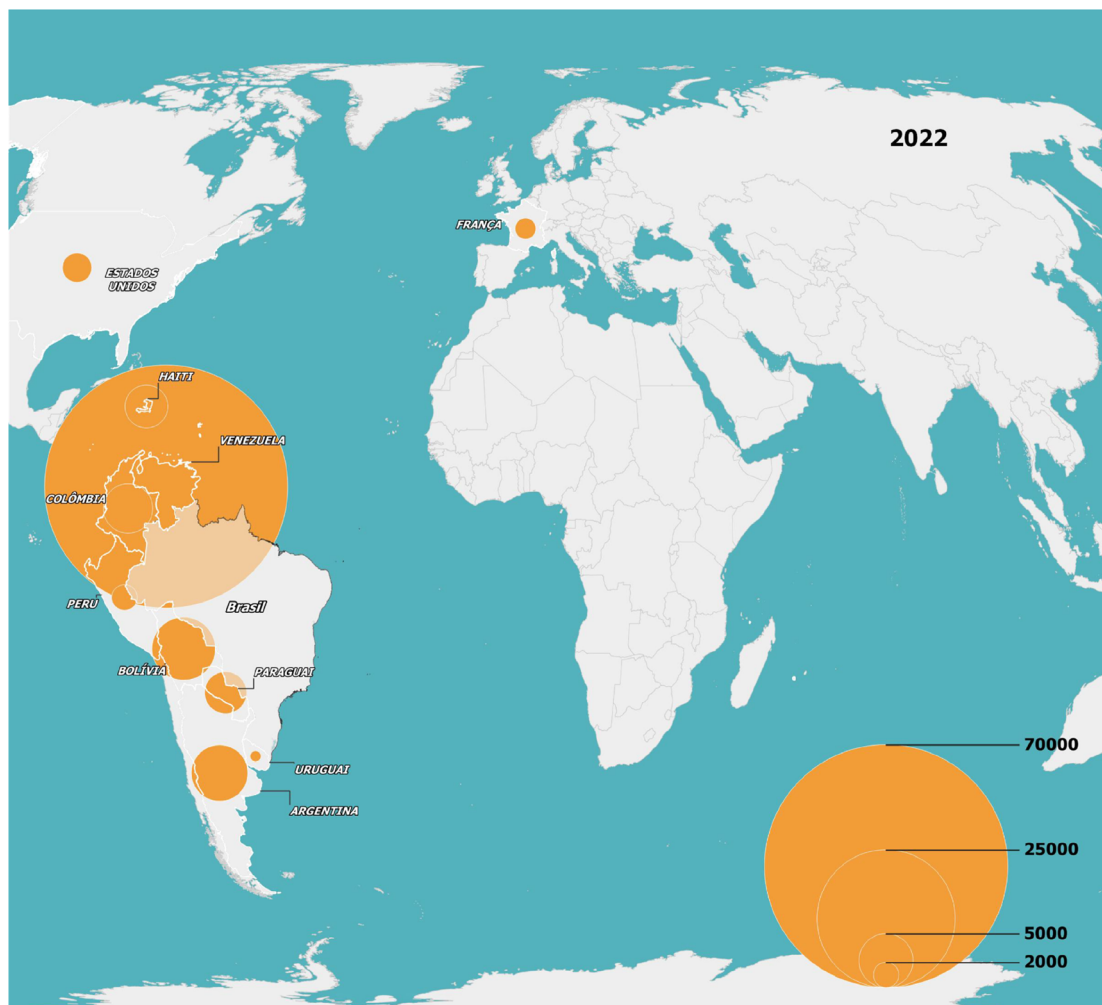
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - SisMigra, 2022.

Entretanto, as mudanças percebidas no período não foram apenas de caráter quantitativo. No aspecto qualitativo, já era possível notar a alteração no eixo principal das origens dos fluxos migratórios que se dirigiam ao país, que deixaram de ser predominantemente do Norte Global, mas não só isso. Em 2013, os haitianos, presentes em uma corrente migratória que começou a ganhar intensidade em 2010, eram a principal nacionalidade em solicitações

de residência de longo termo. Com a agudização da crise humanitária na Venezuela, no início dos anos 2010, o Brasil entra na rota de emigração venezuelana e essa nacionalidade, amparada pela Resolução Normativa nº 127, editada especificamente para permitir sua acolhida, passando a ocupar o primeiro posto nos pedidos de residência, esses também com características de longa duração. Entre 2013 e 2022, algumas origens perderam protagonismo, sobretudo Portugal, Espanha, Alemanha e Itália. Por outro lado, outras passaram a ter maior relevância, como Colômbia e Argentina (Mapas 1 e 2).

Mapas 1 e 2. Número de solicitações de residência de longo termo, segundo país de nascimento – Brasil, 2013 e 2022

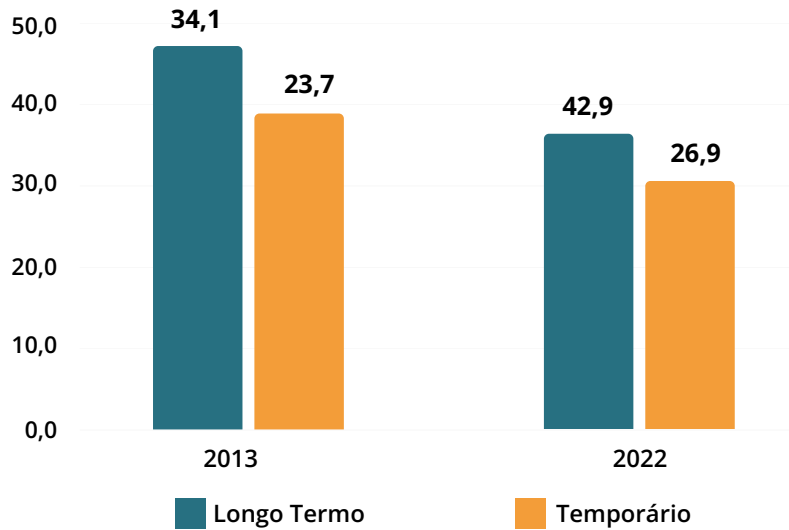




Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - SisMigra, 2022.

Como apontaram Oliveira e Tonhati (2022), transformações no perfil demográfico dos imigrantes também se processaram durante a série histórica, seja entre os de longo termo, seja entre os temporários. A participação relativa das mulheres entre os temporários aumentou ligeiramente de 23,7% para 26,9%, enquanto para aquelas de maior permanência a contribuição passou de 34,1% para 42,9% (Gráfico 2).

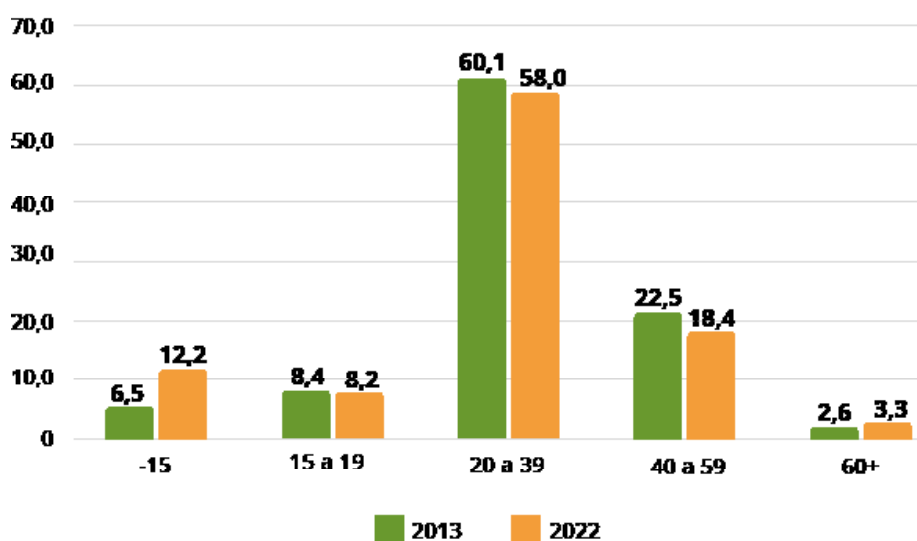
Gráfico 2. Participação relativa das mulheres migrantes no total de solicitação de residências - Brasil, 2013 e 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - SisMigra, 2022.

Como muitas dessas mulheres vieram acompanhadas de seus filhos, a participação relativa de crianças e adolescentes também aumentou, produzindo ligeiro rejuvenescimento entre os solicitantes de residência, em particular entre os imigrantes de longo termo. Como pode ser verificado no Gráfico 3, a contribuição dos menores de 15 anos quase dobrou entre 2013 e 2022, passando de 6,5% a 12,2%, ao passo que a população em idade ativa apresentou redução de quase sete pontos percentuais, cabendo salientar que a população idosa, aqui considerada aquela com 60 anos ou mais, registrou ligeiro aumento.

Gráfico 3. Participação relativa dos imigrantes solicitantes de residência, segundo grupo etário - 2013 e 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - SisMigra, 2022.

Não só o perfil demográfico e as origens se alteraram no período analisado, a distribuição espacial dos solicitantes de residência também experimentou mudanças. Em 2013, mais de 50% dos imigrantes registrados indicavam São Paulo e Rio de Janeiro como as Unidades da Federação de residência. Ao analisar, no final de 2022, o acumulado dos registros no período, São Paulo permaneceu como o principal destino da imigração, mas com participação relativa bem inferior. Rio de Janeiro perde o segundo posto para Roraima³ e a Região Sul ganha maior relevância em seus três estados. Mais adiante será visto que essa Região é a mais dinâmica na geração de postos de trabalho e na movimentação de mão de obra no mercado formal.

Não de outra forma, quando a localização geográfica desses imigrantes desce à escala municipal, as cidades de São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), as três capitais dos estados do Sul, Boa Vista e Pacaraima (RR) aparecem entre as dez principais. A essas se somam Manaus, Brasília e Belo Horizonte. Cabe ressaltar que entre essas apenas na cidade do Rio de Janeiro os registros temporários superaram os de longo termo, como destacado na Tabela 1.

Tabela 1. Número de imigrantes por classificação, segundo principais cidades - Brasil, 2013-2022

Principais cidades	Longo termo	Temporários
SP-SÃO PAULO	158.478	38.799
RR-BOA VISTA	130.747	308
AM-MANAUS	60.370	3.253
RJ-RIO DE JANEIRO	29.821	38.816
RR-PACARAIMA	25.351	2
PR-CURITIBA	23.887	5.305
DF-BRASÍLIA	23.027	2.507
SC-FLORIANÓPOLIS	12.700	4.389
RS-PORTO ALEGRE	12.587	5.342
MG-BELO HORIZONTE	7.458	6.570
OUTROS MUNICÍPIOS	458.554	118.33

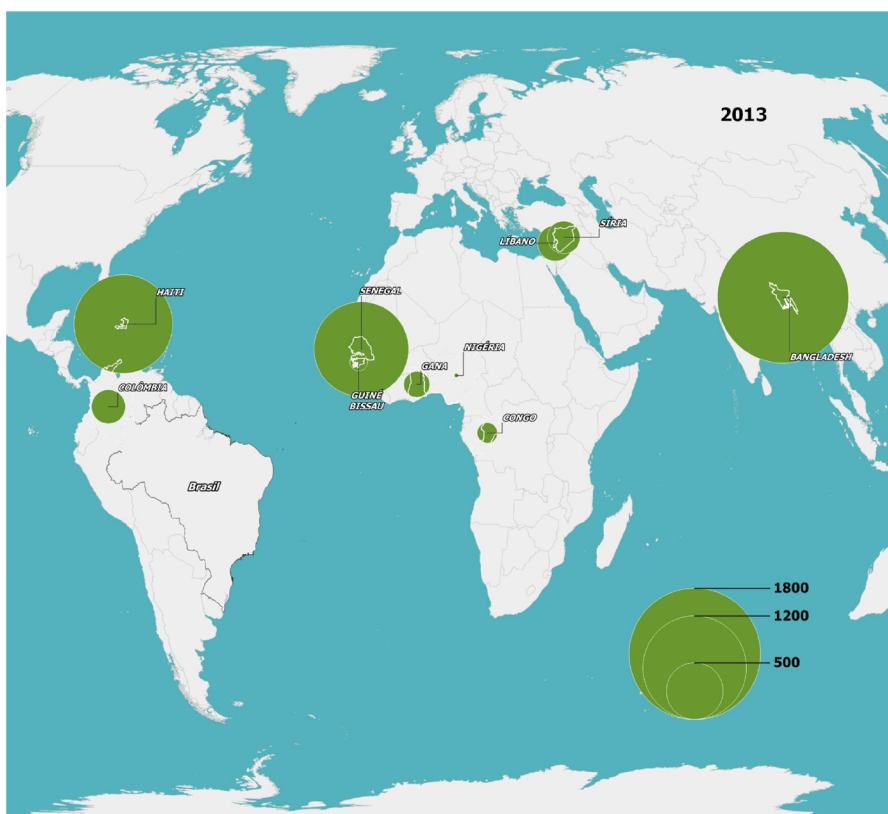
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - SisMigra, 2022.

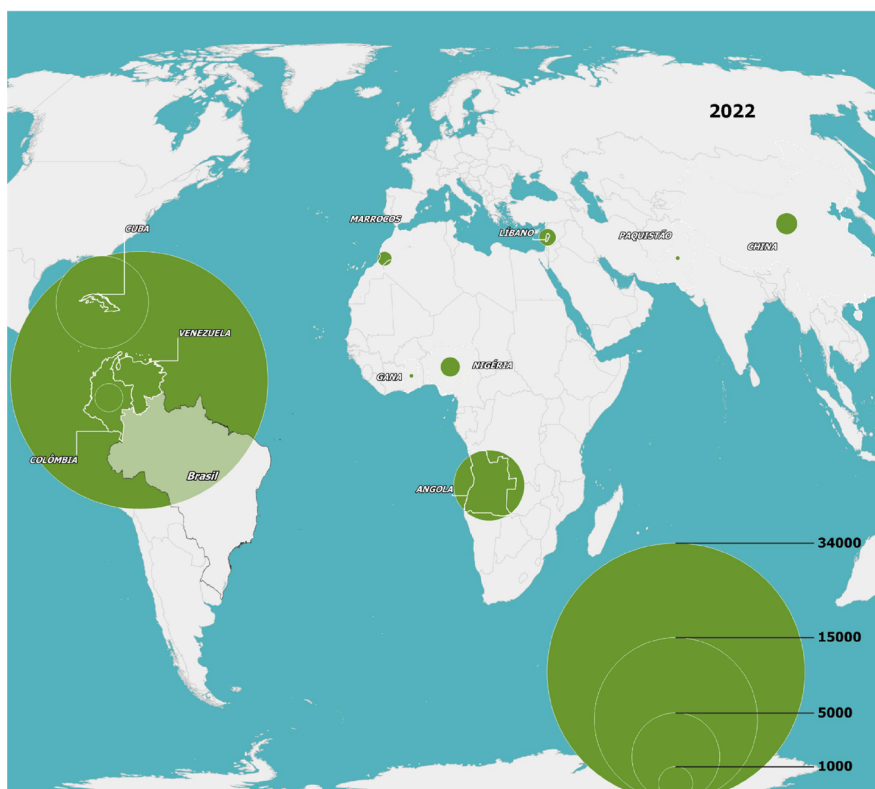
³ Os números de Roraima como UF de residência devem ser vistos com cautela, dado possível viés causado pela imigração venezuelana, que tem naquele estado a principal porta de entrada no país. Muitas dessas pessoas, por ainda não terem se fixado no Brasil, indicam Roraima como lugar residência.

SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

O início da década de 2010, no que tange à questão do refúgio, veio marcado pelo componente dos fluxos migratórios mistos e, conseqüentemente, das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado como estratégia de regularização provisória no país. Em 2013, o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apresentado à Polícia Federal foi um pouco inferior a 6 mil pedidos, destacando-se, pela ordem, as nacionalidades bengali, haitiana e senegalesa. Nos dois anos seguintes, os sírios surgiram com alguma relevância nesse rol e, em 2016, face à crise humanitária na Venezuela, os nacionais daquele país adotaram duas estratégias para se regularizarem no país: a solicitação de residência, como visto na seção anterior, e as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, tornando-se a principal nacionalidade entre os solicitantes. Nesse mesmo ano, cubanos e angolanos também apareceram na lista das principais nacionalidades em pedidos de refúgio. Até 2022, senegaleses, bengalis e sírios perderam relevância, deixando as três nacionalidades das Américas se destacando. Na série histórica analisada, foram 210.052 solicitações de venezuelanos, 38.884 de haitianos, 17.855 de cubanos e 11.238 de angolanos (Mapas 3 e 4).

Mapas 3 e 4. Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais nacionalidades – Brasil, 2013 e 2022

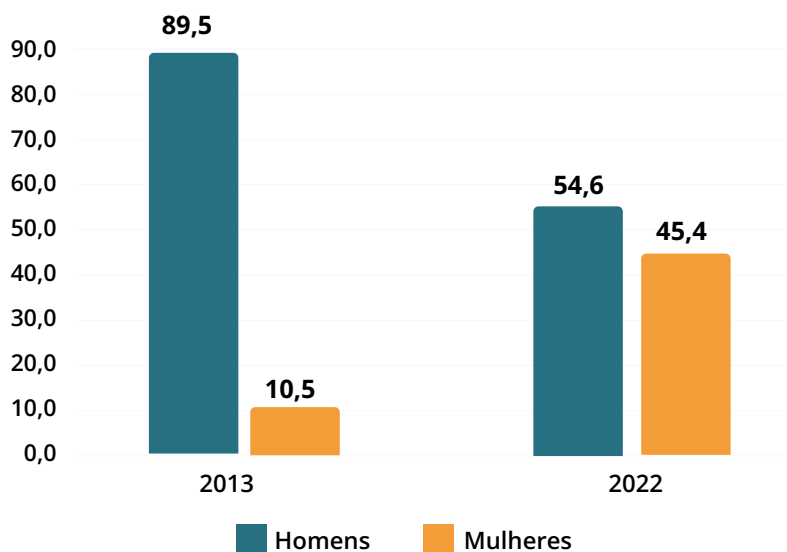




Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - SisMigra, 2022.

Como nas solicitações de residência, as mudanças não foram apenas de ordem quantitativa. Em relação ao perfil demográfico, as transformações na participação relativa de cada sexo foram extraordinárias! Em 2013, as mulheres contribuíram com somente 10,5% das solicitações. Já em 2022, no total da série histórica, a participação feminina alcançou 40,0% dos pedidos, sendo que entre venezuelanas e cubanas os percentuais ficaram acima da média, 45,9% e 46,8% respectivamente.

Gráfico 4. Número relativo de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por ano de registro e sexo - Brasil, 2013-2022

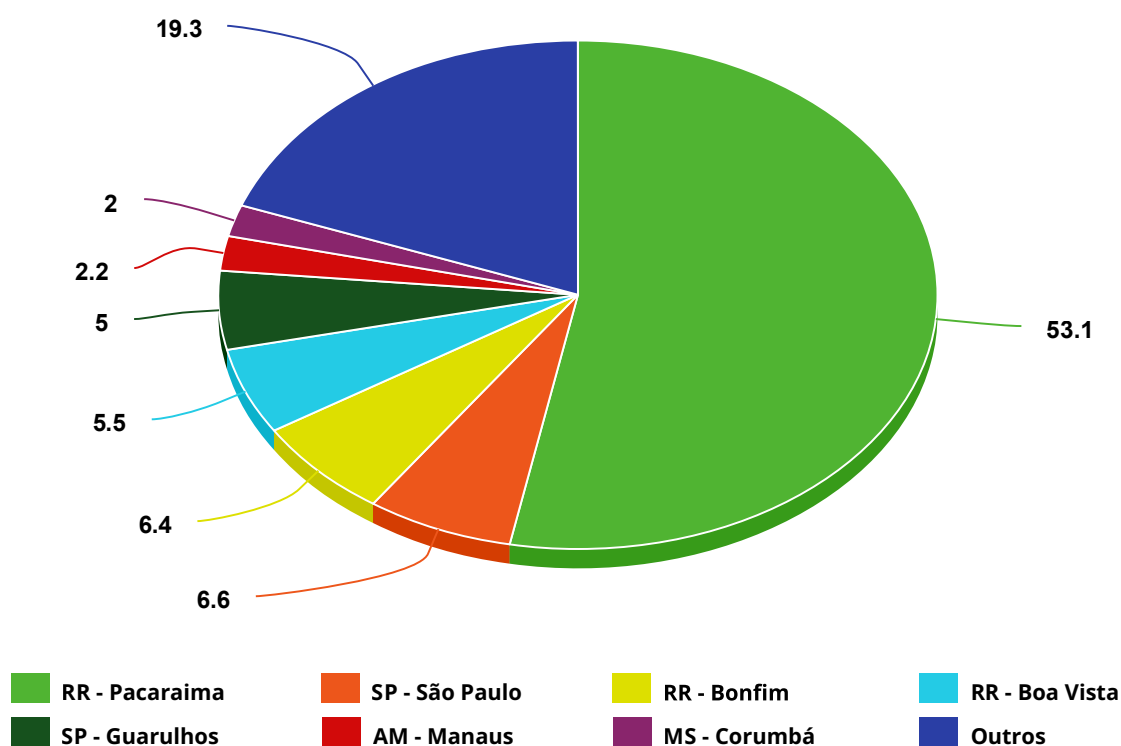


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - SisMigra, 2022.

Em relação às idades, os menores de 15 anos foi o principal grupo etário, respondendo por 22,6% das solicitações interpostas no período, sendo que em 2013 a contribuição dessa faixa de idade era de somente 3,4%, ratificando o processo de rejuvenescimento dos fluxos migratórios que se dirigiram ao país, transformação que começou a ser observada a partir da década de 2010.

Quanto à distribuição geográfica dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, os dados podem ser considerados robustos a partir de 2016, quando os venezuelanos passaram a ter hegemonia nos pedidos. Dessa forma, de lá para cá, a Região Norte passou a ser a principal porta de entrada e lugar de residência indicado pela maioria dos solicitantes. Não de outro modo, ao longo da série analisada, entre as quatro principais cidades, três estavam localizadas na Unidade da Federação de Roraima, sendo que Pacaraima aparece com 53,1% dos solicitantes, seguida de São Paulo com apenas 6,6% (Gráfico 5).

Gráfico 5. Número relativo de solicitações da condição de refugiado segundo principais cidades - Brasil, 2013-2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - STI-MAR e CG CONARE, SISCONARE, 2022.

3 Os números de Roraima como UF de residência devem ser vistos com cautela, dado possível viés causado pela imigração venezuelana, que tem naquele estado a principal porta de entrada no país. Muitas dessas pessoas, por ainda não terem se fixado no Brasil, indicam Roraima como lugar residência.

RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

A evolução no número de reconhecimentos da condição de refugiado no período 2013/2022 acompanhou a intensificação nas solicitações. No início da série histórica foram reconhecidos apenas 493 refugiados, sendo a maioria sírios (215), seguidos de congolezes (71) e colombianos (67). A partir de 2019, os venezuelanos passam a figurar como a principal nacionalidade a ter o reconhecimento (20.696), situação em muito favorecida pela decisão do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) que, com base nos fundamentos elencados na Nota Técnica nº 3/2019, "... por meio do procedimento simplificado *prima facie*, reconheceu a condição de refugiado a milhares de venezuelanos, com fulcro na grave e generalizada violação de direitos humanos (Pinto, 2022)⁴.

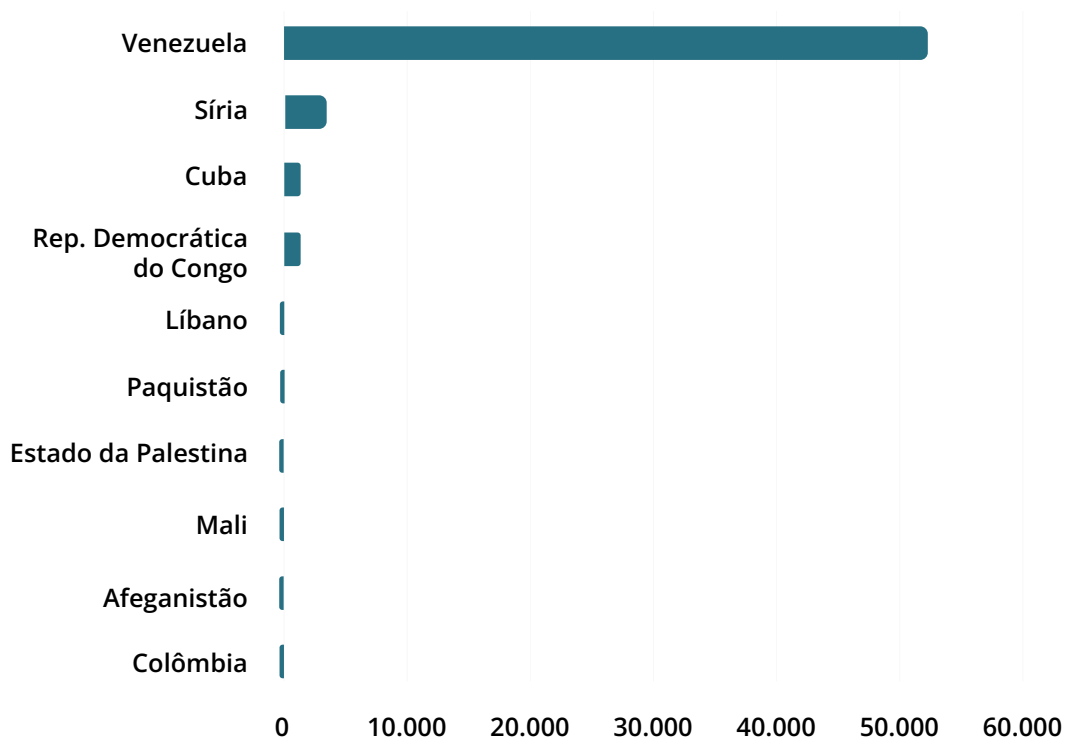
Nos anos de 2021 e 2022, os venezuelanos permaneceram como os mais beneficiados e os cubanos passaram à segunda posição, posto até então ocupado pelos sírios. No total do período, essas três nacionalidades foram as que mais obtiveram reconhecimento da condição de refugiado, que somaram 62.503 reconhecimentos (Gráfico 6).

É importante ressaltar a assimetria observada, no período analisado, entre o volume de solicitações de reconhecimento de haitianos, segunda nacionalidade neste tipo de registro, e o volume de reconhecimentos para nacionais daquele país do Caribe, que não apareceu entre as dez principais nacionalidades. Ocorre que, durante a análise das solicitações, era identificado que muitas pessoas adquiriram regularização como solicitantes de residência ou não tiveram o pedido de refúgio reconhecido, sendo os respectivos processos enviados ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) para análise e posterior decisão⁵.

4 As decisões *prima facie* permitiram deliberar sobre as solicitações dos venezuelanos sem a necessidade de todos os procedimentos protocolares, como, por exemplo, as entrevistas. Tal medida acelerou o processo decisório, dando resposta mais rápida aos solicitantes e diminuindo sobremaneira a fila dos pedidos a serem apreciados pelo CONAR.

5 Na maioria dos casos, o CNIg concede acolhida humanitária aos haitianos que não tiveram a condição de refugiado reconhecida.

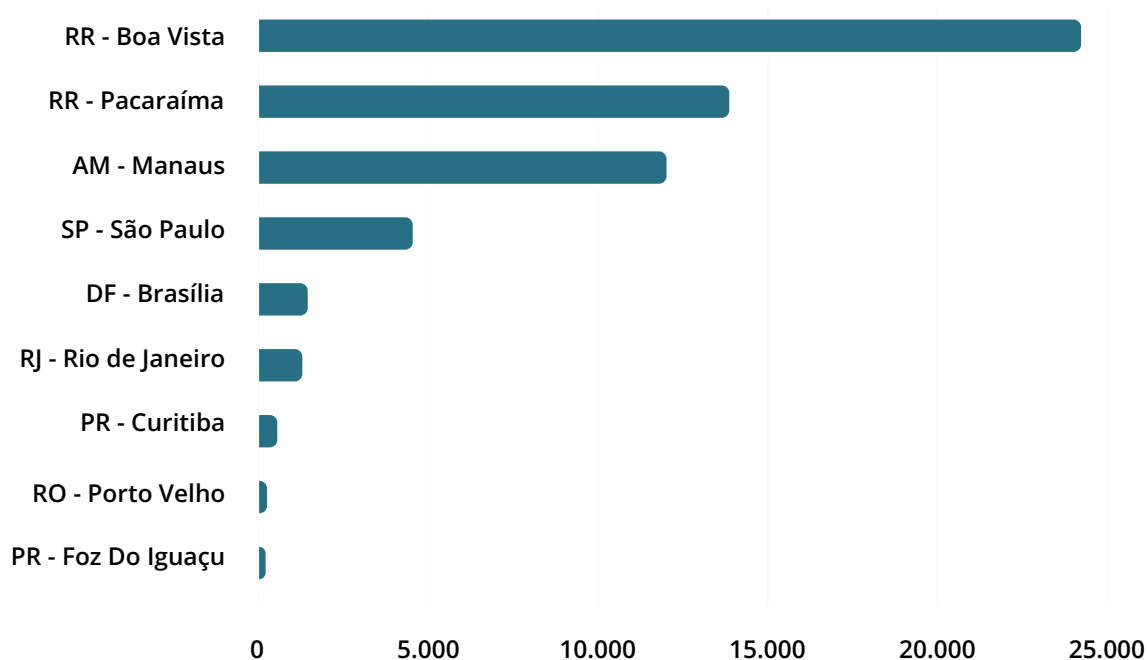
Gráfico 6. Número de refugiados reconhecidos, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual - Brasil, 2013-2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal (STI-MAR) e da Coordenação Geral do Comitê Nacional de Refugiados CG CONARE, 2022.

A participação absoluta e relativa das mulheres e, conseqüentemente, das crianças menores de 15 anos, que obtiveram o reconhecimento da condição de refugiado, aumentaram substancialmente no período analisado. As mulheres, que contribuíram em 2013 com 26,6% dos reconhecimentos, em 2022 passaram a representar 44,0%. Os menores de 15 anos variaram a participação relativa de 10,6%, em 2013, atingindo o pico de 58,8%, em 2021. Quanto à distribuição espacial das decisões, o predomínio absoluto foi da Região Norte, com 81,3% dos reconhecimentos no período, de modo que entre as dez principais cidades para as quais os refugiados indicaram residir, quatro estão nessa Região, casos de Pacaraima e Boa Vista, em Roraima, Manaus, no Amazonas, Porto Velho, em Rondônia (Gráfico 7).

Gráfico 7. Número de refugiados reconhecidos, segundo principais cidades - Brasil, 2013-2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal (STI-MAR) e da Coordenação Geral do Comitê Nacional de Refugiados CG CONARE, 2022.

AS ESTATÍSTICAS VITAIS

Entre 2013 e 2022 foram 1,6 milhão de registros de solicitações de residência e reconhecimento da condição de refugiado, quase o triplo do número de imigrantes residentes no Brasil, conforme resultados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010). Esses novos imigrantes e solicitantes de refúgio passaram a ter as suas próprias dinâmicas demográficas no país, seja no que diz respeito aos nascimentos, aos óbitos, às uniões formais ou não é dissolução dessas uniões. Nesta seção será realizada análise descritiva dos nascimentos, óbitos e casamentos registrados nas Estatísticas do Registro Civil (IBGE, 2021)⁶.

Nascimentos

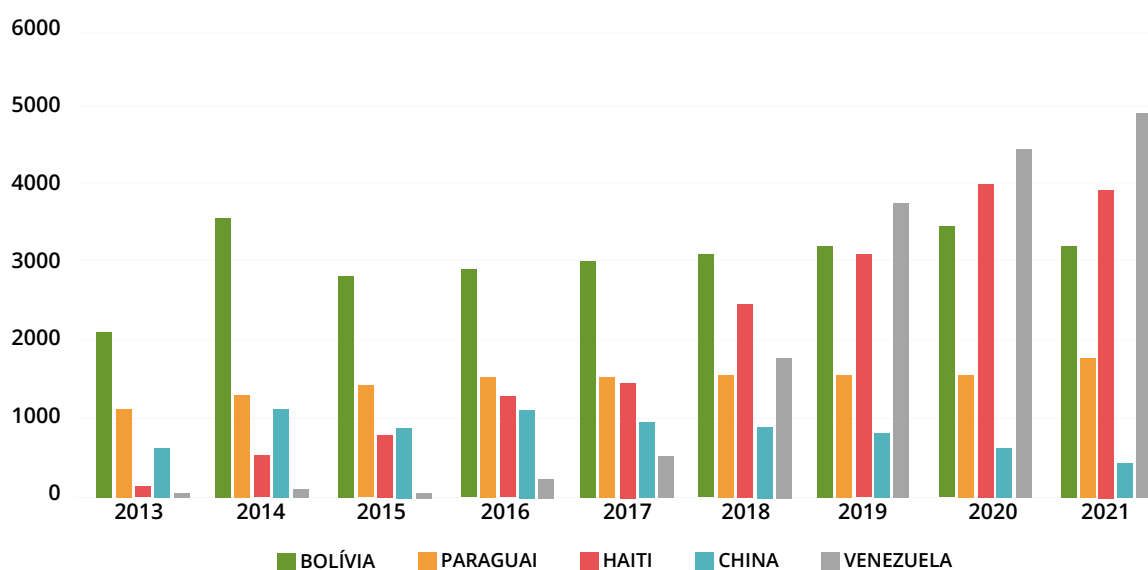
Os nascimentos de mães imigrantes⁷ evoluíram no período de forma muito semelhante à dinâmica dos novos fluxos migratórios. Em 2013, foram

⁶ As Estatísticas do Registro Civil é um levantamento estatístico que o IBGE realiza em todos os cartórios de pessoas naturais do país, identificando os registros de nascimentos, óbitos, óbitos fetais e casamentos. Até o momento que estava sendo redigido o texto, os últimos dados disponíveis eram do ano de 2021.

⁷ Uma parcela dos nascimentos é de mãe não nacional que vem ao Brasil para ter os seus bebês ou circunstancialmente tem seus filhos aqui.

registrados mais de 8,5 mil crianças nascidas de mães migrantes, em maioria bolivianas e paraguaias, chamando atenção para o volume de filhos de mulheres chinesas, que ficaram na terceira posição. Em 2016, as mães haitianas superam as chinesas, situação que permanece até 2018, uma vez que em 2019 as venezuelanas passam a ocupar o primeiro posto, seguidas por haitianas e bolivianas (Gráfico 8). Ao todo foram registrados no período 129,8 mil nascimentos de mães imigrantes.

Gráfico 8. Número de filhos nascidos vivos de imigrantes, por ano de nascimento, segundo principais países de nascimento da mãe - Brasil, 2013-2021

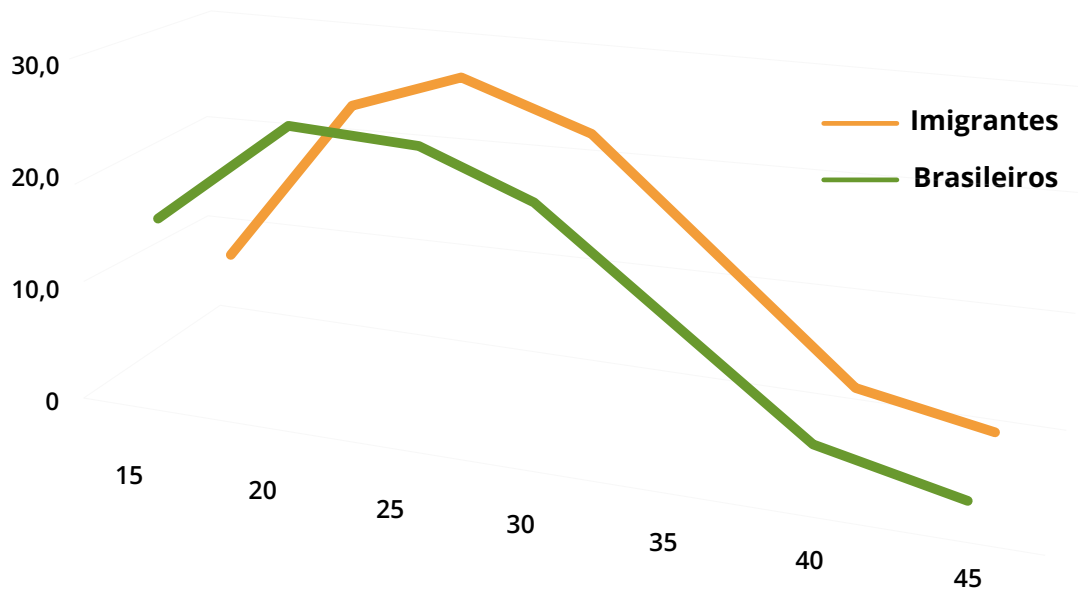


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do IBGE, Estatística do Registro Civil, 2021.

No período analisado, nenhuma mãe nascida em país do Norte Global figurou entre as dez primeiras nacionalidades. Estados Unidos, Portugal, Japão, França e Alemanha estiveram entre a 11^a e 20^a posições.

As distribuições relativas dos nascimentos por grupos de idade da mãe, de acordo com a nacionalidade, revelaram que as imigrantes têm uma estrutura mais envelhecida, com menor participação nas faixas iniciais e maior contribuição das mulheres com 25 anos ou mais de idade. Esse comportamento sugere um menor nível de fecundidade, quando comparado ao das nacionais (Gráfico 9). Caso essa hipótese esteja correta, o mito que as imigrantes teriam muitos filhos e, conseqüentemente, estariam sobrecarregando os serviços de saúde e a demanda por vagas na escola não se sustentaria.

Gráfico 9. Distribuição relativa de filhos nascidos vivos de imigrantes, segundo grupos de idade da mãe - Brasil, 2013-2021



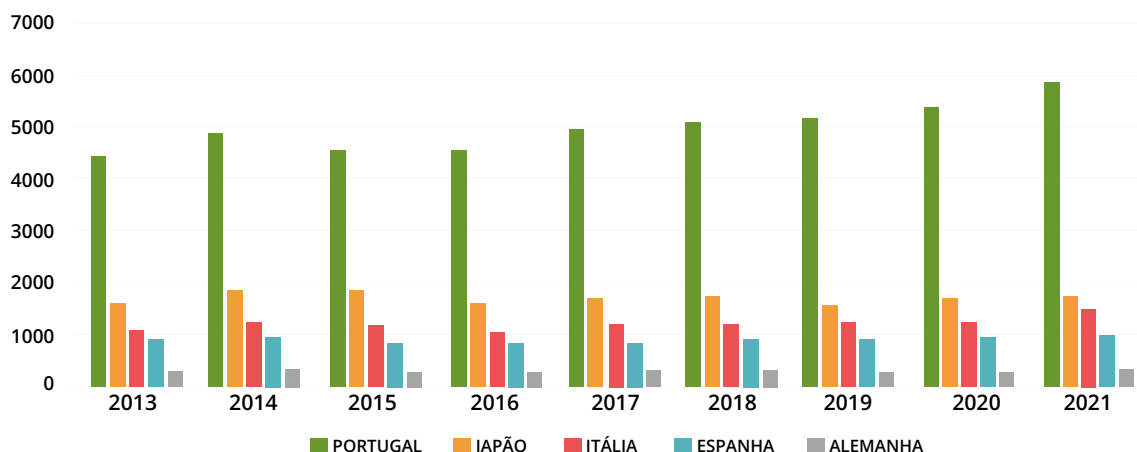
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do IBGE, Estatísticas do Registro Civil, 2021.

Em relação à distribuição geográfica dos nascimentos, a Região Sudeste é a que concentra a maior parte dos nascidos vivos, seguida da Região Sul. A Região Norte ocupa o terceiro posto a partir de 2019, em função dos aumentos no volume dos filhos de mães venezuelanas, em particular os nascidos no estado de Roraima.

Óbitos

Quanto aos óbitos, é interessante notar que entre as dez principais nacionalidades dos imigrantes falecidos sete estavam associadas às migrações históricas: Portugal, Japão, Itália, Espanha, Alemanha, Líbano e Polônia. As demais eram Argentina, Bolívia e Uruguai. Não obstante os intensos fluxos migratórios mais recentes, como os dos venezuelanos e haitianos, o efeito idade dos imigrantes mais antigos foi determinante, face ao perfil etário dos imigrantes que chegaram nas correntes migratórias anteriores. Os venezuelanos aparecem com alguma relevância a partir de 2019, mesmo assim aparece na oitava posição no *ranking* das vinte nacionalidades mais importantes. No período investigado, foram registrados 125,9 mil óbitos de imigrantes (Gráfico 10).

Gráfico 10. Número de óbitos de imigrantes por ano de falecimento, segundo principais países de nascimento do falecido - 2013-2021



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do IBGE, Estatísticas do Registro Civil, 2021.

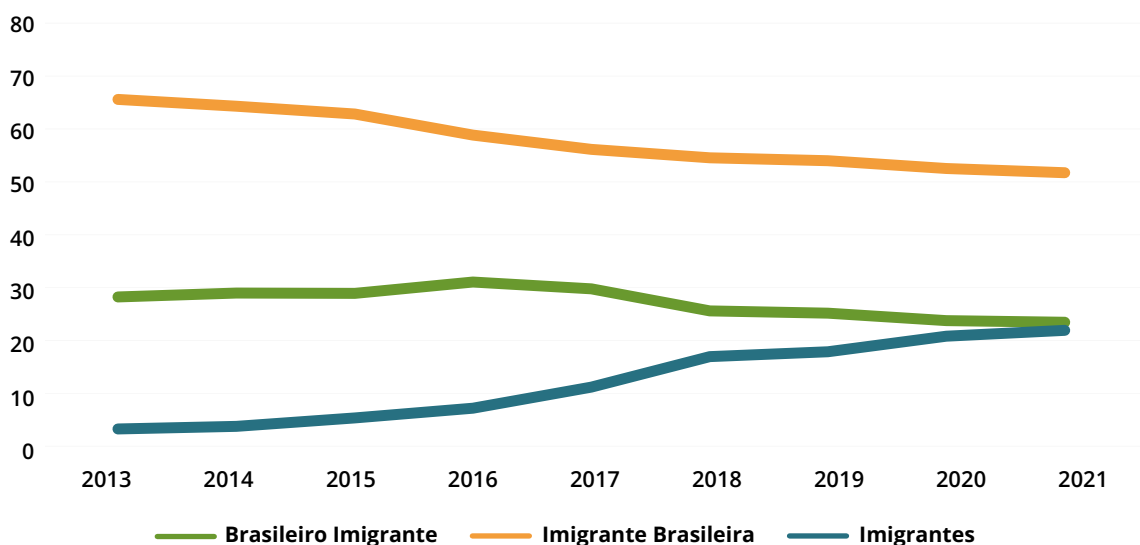
A Região Sudeste, muito provavelmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, foi a que mais concentrou óbitos de imigrantes, fato fortemente correlacionado aos aspectos das migrações históricas que tinham como destinos principais esses dois estados. A Região Sul aparece em seguida, o que pode estar associado aos fluxos migratórios de argentinos e uruguaios. A Região Norte, principal porta de entradas das correntes migratórias mais recentes, é a que menos registra óbitos, o que pode estar refletindo o perfil mais jovens dos imigrantes venezuelanos.

Casamentos

Análise dos casamentos registrados no período sinaliza que os principais arranjos se deram entre homem imigrante e mulher brasileira (59,0%), seguido por homem brasileiro e mulher imigrante (28,1%) e, finalmente, quando ambos os cônjuges eram imigrantes (12,9%)⁸. Interessante notar que a participação relativa dos casamentos entre imigrantes foi evoluindo ao longo do tempo, iniciando a série com participação relativa de apenas 3,8% e terminando com 22,7%, aproximando-se da contribuição dos arranjos entre homem brasileiro e mulher imigrante (24,3%). No Gráfico 11 é possível observar como evoluiu a contribuição relativa de cada arranjo.

⁸ Não foi identificado nenhum arranjo no qual os cônjuges fossem do mesmo sexo.

Gráfico 11. Número relativo de casamentos por nacionalidades dos cônjuges e sexo, segundo ano de ocorrência - 2013-2021



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do IBGE, Estatísticas do Registro Civil, 2021.

A maior parte dos casamentos foi realizada no Sudeste, seguido do Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte.

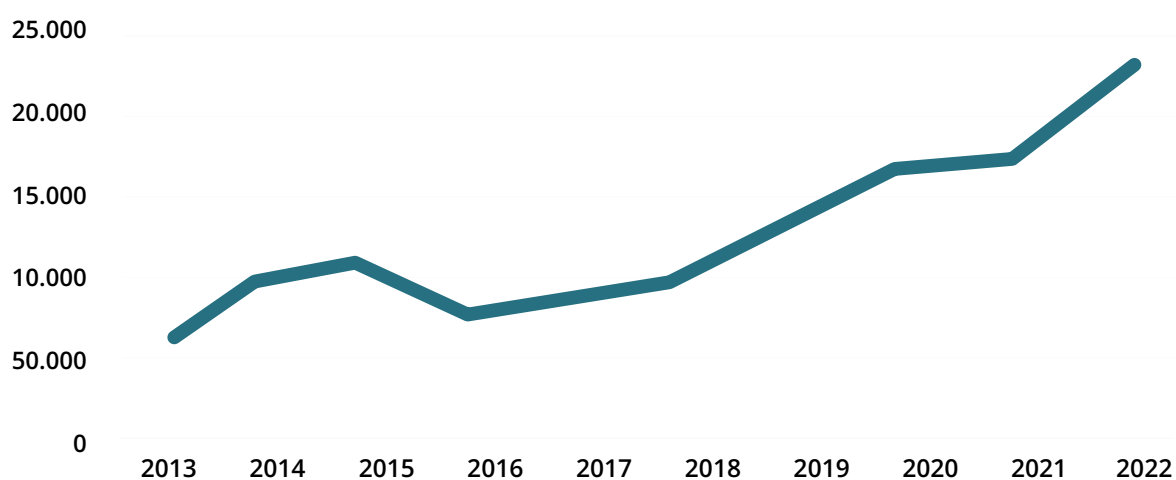
A INSERÇÃO DO IMIGRANTE NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL

O OBMigra iniciou sua produção científica justamente se debruçando a investigar a presença do imigrante no mercado de trabalho formal. As evidências empíricas sinalizavam o gradual aumento dos fluxos migratórios que começavam a aportar no país, a partir da década de 2000, instigavam não apenas aos pesquisadores do OBMigra, como também os membros do CNIg a entenderem como o mercado laboral estaria absorvendo essa mão de obra. Dessa forma, um dos primeiros produtos teve como objeto o estudo da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), base de dados que permite saber o estoque dos trabalhadores imigrantes no mercado formal, ao final de cada ano. Com base nesse estudo, já em 2014 foram divulgados os primeiros resultados referentes ao período 2010-2013.

Em 2013, os haitianos (12,5 mil) passaram a ocupar a primeira posição entre os imigrantes no mercado de trabalho formal, desbancando os portugueses (10,3 mil), nacionalidade importante nas imigrações históricas no país. Aquele ano fechou com um estoque de 92,0 mil trabalhadores imigrantes. Os anos de 2015 e 2016 foram marcados por uma importante crise econômica e por turbulências políticas que culminaram com a destituição da presidente Dilma Roussef, combinação essa que afetou fortemente o mercado laboral. Dados

do CAGED apontaram que os postos de trabalho dos imigrantes foram os últimos a serem alcançados pela crise. Em 2016, os imigrantes perderam 14,6 mil vagas de trabalho, fechando dezembro com 113,3 mil imigrantes. Em 2017, o ano terminou com 122,7 mil postos formais para os imigrantes. Até 2022, o mercado de trabalho ficou aquecido para os migrantes. Uma estimativa combinando os dados da RAIS 2021 com o saldo apontado pelo CAGED 2022 resultou em 223,4 mil imigrantes no mercado de trabalho formal (Gráfico 12).

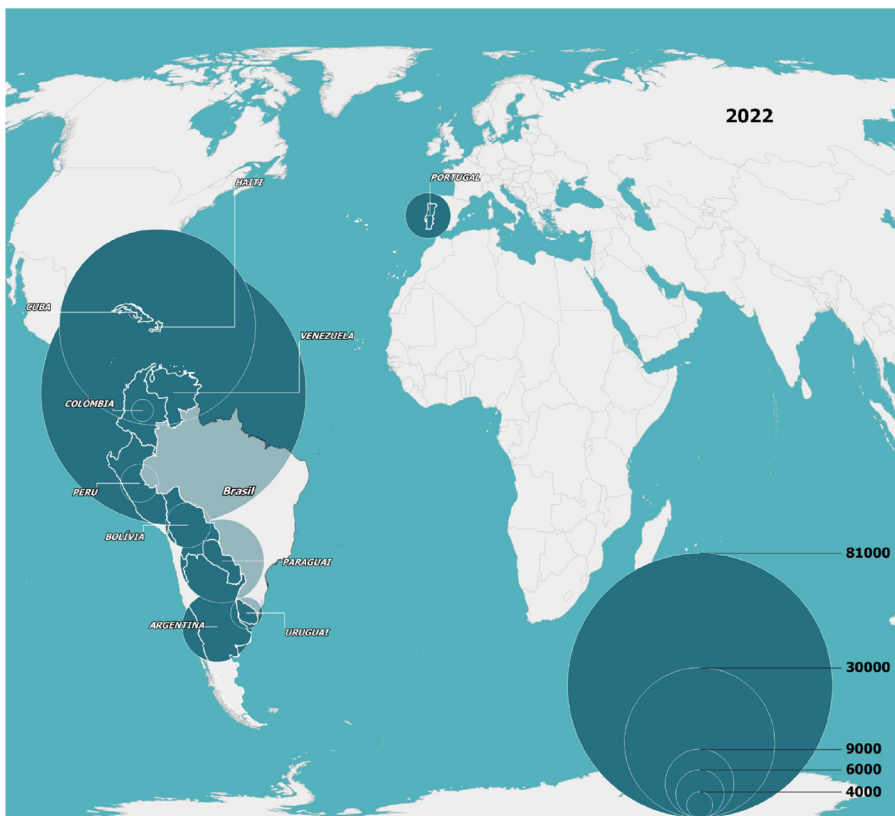
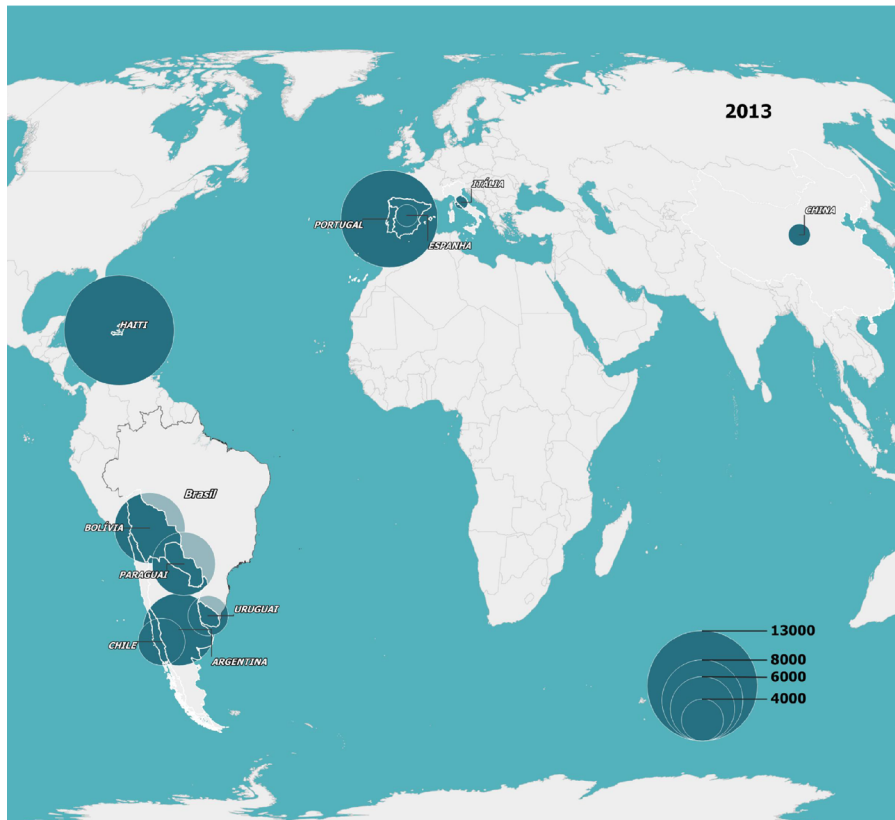
Gráfico 12. Número de imigrantes no mercado formal por ano - Brasil, 2013-2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022.

Retornando às nacionalidades presentes no mercado de trabalho formal, se, em 2013, entre as dez principais, três eram do Norte Global, a saber, portugueses, espanhóis e italianos. Em 2022, apenas os portugueses apareceriam entre as dez primeiras, reforçando que o deslocamento no eixo principal dos fluxos migratórios do Norte para o Sul Global também se fez refletir no mercado de trabalho formal (Mapas 5 e 6).

Mapas 5 e 6. Número de trabalhadores migrantes no mercado formal, segundo as principais nacionalidades – Brasil, 2013 e 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022.

Do ponto de vista estritamente demográfico, o perfil dos trabalhadores imigrantes no mercado formal é de população predominantemente em idade ativa jovem (20 a 39 anos) e com maior participação masculina (70,0%), como pode ser constatado na Tabela 2.

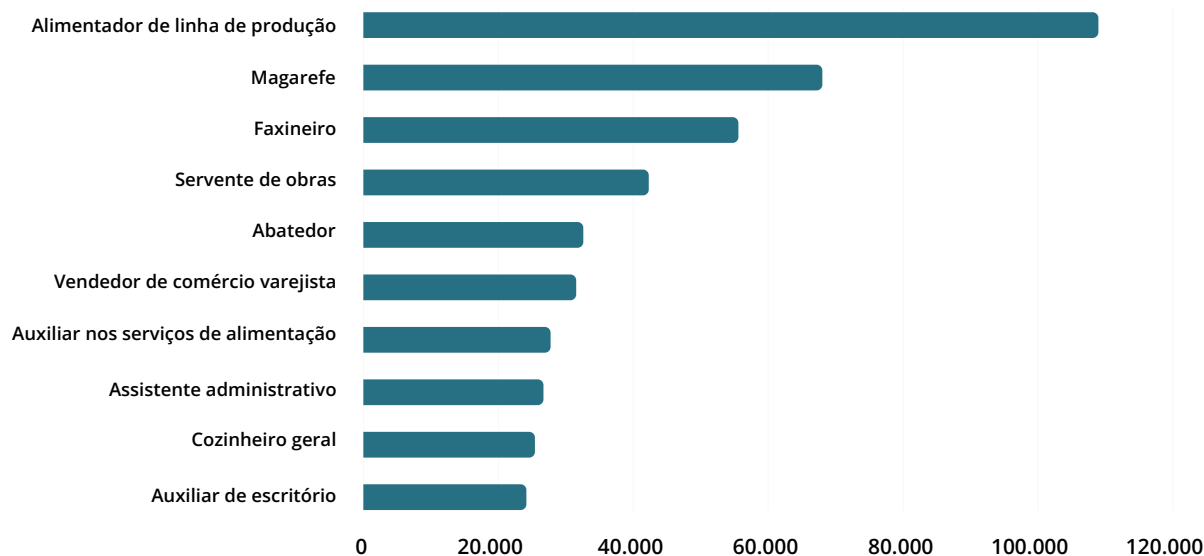
Tabela 2. Número de imigrantes por sexo, segundo grupos de idade - Brasil, 2013 - 2022 (1)

Grupos de idade	Sexo	
	Homens	Mulheres
TOTAL	1.024.606	437.648
menos de 20 anos	17.997	12.194
de 20 a menos de 40 anos	626.552	276.573
de 40 a menos de 65 anos	348.606	137.037
65 anos e mais	31.389	11.815

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. (1) Nota: Estimativa para 2022 baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022.

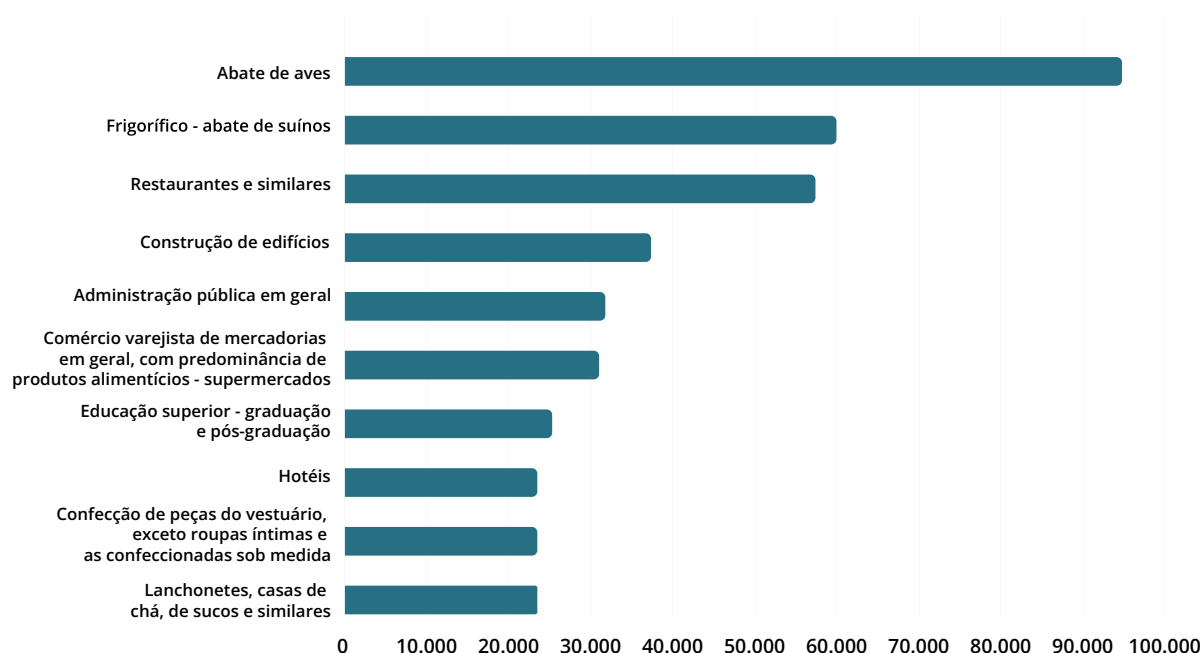
Esses trabalhadores estiveram inseridos, em grande medida, no final da linha de produção do agronegócio, de modo que entre as principais ocupações surgiram os alimentadores de linha de produção e magarefes e, entre os principais setores de atividades econômicas, o abate de aves e frigoríficos de suínos. Além desses segmentos, os setores de construção civil e de alimentação apareceram com destaque (Gráficos 13 e 14).

Gráfico 13. Número de imigrantes no mercado formal, segundo principais ocupações - Brasil, 2013 - 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022.

Gráfico 14. Número de imigrantes no mercado formal, segundo principais setores de atividades - Brasil, 2013 - 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022.

Do ponto de vista da distribuição espacial dos trabalhadores imigrantes, a localização, que era majoritariamente em São Paulo e Rio de Janeiro, foi ganhando novos espaços, em especial, nas Regiões Norte e Sul. A primeira em

função de ter se tornado a principal porta de entradas dos fluxos imigratórios que chegam ao país; a segunda pelo dinamismo do seu mercado de trabalho, sendo a que mais movimenta e gera emprego para o trabalhador não nacional. Desse modo, ao longo do período analisado, além das capitais dos estados do Sudeste, entre as dez principais cidades com trabalhadores imigrantes, todas as demais estão localizadas no Sul ou Norte do país (Tabela 3).

Tabela 3. Número de imigrantes no mercado de trabalho formal, segundo principais cidades - Brasil, 2013 - 2022 (1)

Principais cidades	Nº trabalhadores imigrantes
Total	1.462.254
São Paulo - SP	258.024
Rio de Janeiro - RJ	75.700
Curitiba - PR	49.630
Chapecó - SC	30.041
Porto Alegre - RS	29.732
Manaus - AM	29.712
Florianópolis - SC	22.850
Cascavel - PR	21.821
Boa Vista - RR	20.401
Joinville - SC	20.122
OUTROS MUNICÍPIOS	904.221

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. (1) Nota: Estimativa para 2022 baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

CONCLUSÕES

Ao longo desses dez anos de existência do Observatório das Migrações Internacionais, transformações significativas ocorreram no panorama das migrações internacionais. No plano quantitativo, os volumes de registros de solicitações de residência e de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado tiveram aumento expressivo, embora o número de imigrantes residindo no Brasil ainda seja inferior a 1% de sua população. Na dimensão qualitativa, a mudança no eixo das correntes migratórias do Norte Global

para o Hemisfério Sul foi a principal delas, que veio acompanhada da diversificação na origem dos fluxos, reconfiguração na localização espacial dos imigrantes, aumento da participação de mulheres e crianças.

No aspecto demográfico, o importante aumento da imigração não implicou em equivalente aumento no crescimento vegetativo, dado que o efeito de composição fez com que os nascimentos de filhos de mães imigrantes fossem ligeiramente superiores aos óbitos dos imigrantes, em maior medida daqueles presentes nas migrações históricas, fazendo com que os componentes biológicos contribuíssem pouco para o aumento da população. Esse mesmo efeito fez com que a Região Sudeste ficasse como o lócus principal dos eventos vitais envolvendo imigrantes, tanto para nascimentos, óbitos e casamentos.

No que tange a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho formal, apenas uma pequena parcela desses está formalizada. Entretanto, esse mercado se mostrou dinâmico e na maior parte da série histórica ampliou o número de vagas para a força de trabalho imigrante.

Todas essas mudanças apontadas no estudo sinalizam para a necessidade de formulação de políticas migratórias que, para além do acolhimento, assegurem inserção adequada à sociedade brasileira, com atenção especial às mulheres, às crianças e aos adolescentes, bem como a maior oferta de emprego formal aos imigrantes.

Esta experiência aponta para um grande potencial positivo na atuação em conjunto da psicologia com profissionais como as ACS, que atuam diretamente no território. A posição das ACS, que envolve uma dupla dimensão por fazerem parte tanto da comunidade onde atuam quanto do serviço de saúde, dá a estas profissionais condições únicas de trabalho em proximidade aos usuários do território. Além disso, adentra-se em uma leitura crítica do sofrimento, o qual é construído também na relação com o outro.

Com as entrevistas realizadas com as ACS, foi possível perceber que mesmo que as ACS apresentem certa dificuldade ou estranhamento no encontro entre culturas além de enfrentarem outras dificuldades como as barreiras linguísticas, a falta de capacitação e de suporte técnico (como a falta de tradutores nos serviços, por exemplo), elas apresentaram em suas falas uma compreensão sobre as vulnerabilidades específicas dos imigrantes, assim como uma inclinação profissional direcionada ao cuidado dos mesmos.

Entendemos com este trabalho que o cuidado psicossocial, em se tratando de demandas complexas como migração e refúgio, demanda uma relação que vai para além de uma leitura etnocêntrica da psicologia. Isto aponta para uma necessidade constante de formação tanto para psicólogos como para demais agentes de cuidado em saúde, uma vez que, neste contexto, o profissional da psicologia não é capaz de trabalhar o sofrimento do imigrante sem apoio e suporte de outros profissionais.

Com isso, para trabalhar com imigrantes, a psicologia deve repensar suas estratégias assépticas para adentrar nas relações comunitárias, entendendo que, para isso, é preciso eventualmente realizar atividades interdisciplinares. Com as ACS, nesta pesquisa, por exemplo, é possível perceber que, ainda que haja um olhar de estranhamento para com a população imigrante, elas ressaltam a importância dada para a visita domiciliar e do contato próximo como uma potente estratégia de cuidado e compreensão da demanda.

Para o fazer da psicologia neste contexto, a etnopsiquiatria se confirma como um enquadre epistemológico e metodológico capaz de oferecer ao clínico o descentramento necessário para a escuta de imigrantes, evitando os riscos das normalizações. Ressalta-se da etnopsiquiatria aquilo que Devereux (1972) argumenta sobre a necessidade de se trabalhar interdisciplinarmente em atendimentos interculturais. O fazer psicológico restrito apenas às suas próprias técnicas pode se mostrar mais patologizante do que promotor de cuidado diante da diferença cultural. Por isso, no trabalho com imigrantes na atenção primária, parece interessante associar, além da etnologia e disciplinas correlatas como propõe Devereux, o olhar comunitário e o vínculo oriundo da relação das ACS no trabalho cotidiano com esta população.

Acreditamos que, para próximas pesquisas, será interessante realizar entrevistas também com psicólogos e com os próprios imigrantes, para que sejam possíveis cruzar as informações e avaliar também a relação estabelecida sob diferentes perspectivas. Além disso, pensamos ser importante ir além dos âmbitos acadêmicos e oferecer a ampla difusão dos dados aqui encontrados, não apenas em artigos, mas em formações junto às equipes de saúde da região pesquisada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IBGE (2010). *Censo Demográfico de 2010*. Rio de Janeiro, Brasil: IBGE.

IBGE (2023). *Estatísticas do Registro Civil, 2013 a 2021 – Tabelas Complementares*. Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?=&t=resultados>.

Novo Cadastro de Empregados e Desempregados CAGED (2023). *Cadastro de Empregados e Desempregados. Microdados*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401201-base-de-dados-harmonizadas-ctps-rais-caged>.

Pinto, Odon Dantas (2022). *A estratégia migratória dos venezuelanos no Brasil após o reconhecimento da grave e generalizada violação dos direitos humanos* (Monografia), Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

Oliveira Tadeu; Tonhati, Tania (2022). Mulheres, crianças e jovens na migração internacional no Brasil. Em Cavalacanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Silva, Bianca Guimarães. *Relatório Anual OBMigra 2022. Série Migrações* (pp. 8-35). Brasília, Brasil: OBMigra. Recuperado em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em 21 de ago. de 2023.

Relação Anual de Informações Sociais RAIS (2022). *Relação Anual de Informações Sociais*. Microdados. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401201-base-de-dados-harmonizadas-ctps-rais-caged>.

Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados SISCONARE (2023). *Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados*. Microdados. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401293-sti-mar>.

Sistema de Registro Nacional Migratório SISMIGRA (2023). *Sistema de Registro Nacional Migratório*. Microdados. Brasília: Polícia Federal. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401205-sismigra>.

Sistema de Tráfego Internacional, Módulo de Alertas e Restrições STI-MAR (2021). *Sistema de Tráfego Internacional, Módulo de Alertas e Restrições*. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401293-sti-mar>. arregar todas las citas

A dinâmica do mercado de trabalho formal imigrante entre 2013 e 2022

La dinámica del mercado laboral formal de inmigrantes entre 2013 y 2022

André Simões¹
João Hallak Neto²

RESUMO

O objetivo do presente artigo é apresentar um panorama da inserção dos imigrantes no mercado formal de trabalho brasileiro entre 2013 e 2022, período que compreende os dez anos de existência do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e que foi marcado por intensas transformações no plano econômico, político e social, no Brasil e no mundo. Pretende-se mostrar a importância desta dinâmica para as mudanças nas características (demográficas, educacionais e ocupacionais) dos trabalhadores imigrantes neste período, assim como na determinação de sua localização no território brasileiro. O texto também traz uma análise dos rendimentos destes trabalhadores entre os anos dos estudos, assim como apresenta alguns indicadores de desigualdade de renda, como forma complementar à análise do mercado de trabalho.

Palavras-chave: Mercado de Trabalho. Imigrantes. Perfil Demográfico e ocupacional. Desigualdades de renda.

1 Este artigo é uma versão atualizada de trabalho elaborado para a publicação “OBMIGRA 10 anos: pesquisas, dados e contribuições para políticas públicas”, lançado em dezembro de 2023. Rede acadêmica: <https://orcid.org/0000-0002-6701-9932>.

2 Doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador do OBMigra. E-mail: andresimoes36@gmail.com Red acadêmica: <https://www.researchgate.net/profile/Andre-Simoes-6>

3 Doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador do OBMigra. E-mail: joao.hallak@gmail.com Red acadêmica: <https://www.researchgate.net/profile/Joao-Hallak-Neto>

RESUMEN

El objetivo de este artículo es presentar un panorama de la inserción de inmigrantes en el mercado laboral formal brasileño entre 2013 y 2022, período que abarca los diez años de existencia del Observatorio de Migraciones Internacionales (OBMigra) y que estuvo marcado por intensas transformaciones a nivel económico, político y social, en Brasil y en todo el mundo. Se pretende mostrar la importancia de esa dinámica para los cambios en las características (demográficas, educativas y ocupacionales) de los trabajadores inmigrantes en este período, así como para determinar su ubicación en territorio brasileño. El texto también proporciona un análisis de los ingresos de estos trabajadores entre los años de estudio, además de presentar algunos indicadores de desigualdad de ingresos, como complemento al análisis del mercado laboral.

Palabras clave: Mercado de Trabajo. Inmigrantes. Perfil demográfico y ocupacional. Desigualdad de ingresos.

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo apresentar uma análise das características da inserção dos imigrantes no mercado de trabalho formal brasileiro, considerando os dez anos de existência do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) — 2013 a 2022 —, período marcado por intensas transformações políticas, econômicas e sociais, tanto no plano nacional quanto no internacional. Pretende-se mostrar que essa dinâmica marcou mudanças na natureza desses movimentos, com o crescimento da entrada de imigrantes de países do Sul Global, assim como do perfil destes trabalhadores, que passou a refletir cada vez mais as características destes novos movimentos. De forma complementar, este capítulo busca analisar o comportamento do mercado formal de trabalho imigrante após 2020, ano marcado pelos impactos da Pandemia da Covid-19 na economia.

O estudo apresentado é desenvolvido com base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), registro de cobertura censitária em todo o território nacional e de responsabilidade da apuração do empregador, que considera uma variedade de informações relacionadas às características dos empregados. Para a análise da dinâmica dos imigrantes que possuem ocupação formal no Brasil, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) disponibilizou ao Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) os microdados de 2013 a 2021. Na ocasião deste estudo, foi possível atualizar as séries de dados, obtidas a partir da base RAIS 2021, substituindo os resultados preliminares pelos definitivos daquele ano. Assim, foi possível realizar uma análise comparativa em relação à estrutura dos empregos formais e seus rendimentos em diferentes aspectos, tais como o quantitativo de imigrantes

desagregados por nacionalidades, sexo, cor ou raça, escolaridade e inserção ocupacional. Para o ano de 2022, buscou-se estimar o número de imigrantes e as características acima mencionadas por meio do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), também fornecido pelo MTE. As estimativas apresentadas para 2022 foram obtidas a partir da combinação do resultado da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 2021 (estoque) com o saldo de movimentação de 2022 dado pelo CAGED (fluxo)⁴.

O estudo encontra-se dividido em cinco seções além desta introdução. Na primeira, é apresentada uma visão geral da evolução da inserção do imigrante no mercado de trabalho formal brasileiro. Em seguida, é apresentada a localização desses trabalhadores no território nacional. A terceira seção apresenta o perfil demográfico e educacional deste grupo. A quarta, traz uma análise da estrutura ocupacional dos imigrantes, procurando caracterizar com mais detalhes sua inserção no mercado formal de trabalho. A quinta e última, por sua vez, apresenta uma análise inicial das desigualdades de rendimentos entre os trabalhadores classificados por continentes ou nacionalidades. Por fim, são tecidas as considerações finais.

A DINÂMICA DO IMIGRANTE NO MERCADO FORMAL DE TRABALHO BRASILEIRO ENTRE 2013 E 2022

O período que compreende a análise deste capítulo (2013 a 2022) foi marcado por intenso e crescente fluxo de imigrantes para o Brasil, cuja origem se encontra em uma conjunção de fatores de natureza jurídica, política, econômica, humanitária e sanitária, que atuaram de forma articulada, produzindo efeitos sobre a dinâmica socioeconômica nacional, com destaque para os impactos sobre as características da inserção desses imigrantes no mercado formal de trabalho.

Cabe sublinhar, em primeiro lugar, as mudanças efetuadas nos marcos jurídicos que regulamentam a imigração para o Brasil, como a aprovação do Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009, chamado de Acordo de Residência do Mercosul, que conferiu direitos de residência aos nacionais de países-

⁴ Em virtude da ausência da disponibilidade da base RAIS 2022, optou-se por utilizar a estimativa baseada no CAGED somente até o final de 2022 para produzir resultados correspondentes àquele ano. Em relação aos rendimentos, não foi possível utilizar a combinação das bases de dados em virtude do CAGED apresentar somente as informações para admitidos e desligados, não contemplando o estoque de vínculos no ano. Dessa forma, a série relacionada aos rendimentos encerra-se em 2021, ano da última base RAIS disponível. Detalhes sobre metodologia e bases de dados, ver: Capítulo Notas Metodológicas, do relatório "OBMIGRA 10 anos: pesquisas, dados e contribuições para políticas públicas", lançado em dezembro de 2023. Esta parte del texto corresponde al monográfico de OBMIGRA

membros do Mercosul, Bolívia e Chile no território brasileiro, com igualdade dos direitos civis e de tratamento com os nacionais (Brasil, 2009). Mais recentemente, houve a aprovação da nova Lei de Imigração Brasileira (Lei nº 13.445 de 2017), que ampliou as oportunidades de acolhida dos imigrantes, em especial daqueles em situação de maior vulnerabilidade social. Em ambos os casos, as legislações destacavam a inclusão laboral como direito dos imigrantes ao se estabelecerem em território brasileiro.

O segundo fator a favorecer a atração de trabalhadores imigrantes para o Brasil foi o maior dinamismo da economia nacional nos primeiros anos da década de 2010, que ocorreu concomitantemente à estagnação da atividade produtiva e ao elevado desemprego que atingiram os países desenvolvidos, em decorrência dos efeitos da crise financeira de 2008. Este cenário criou uma vantagem comparativa para o mercado de trabalho brasileiro, que passou a receber trabalhadores de todos os continentes e de todas as qualificações, inclusive as mais elevadas (Simões, 2018; Hallak e Simões, 2020). Após 2015, no entanto, com a crise política e econômica que se abateu sobre o país e a progressiva recuperação da economia dos países desenvolvidos, houve mudanças nas características dos fluxos desses trabalhadores, com a redução do número de imigrantes com maior qualificação e origem nos países do Norte Global.

O terceiro fator se refere à crise humanitária que atingiu o Haiti e a Venezuela, sendo a primeira, no início da década de 2010, e a última entre meados e final do período analisado neste capítulo, com efeitos estruturantes sobre o processo de reconfiguração do mercado formal de trabalho brasileiro imigrante. Nesse cenário, a redução do número de trabalhadores oriundos do Norte Global foi mais do que compensada pelo expressivo crescimento do volume de trabalhadores haitianos e venezuelanos, que mantiveram essa trajetória mesmo em um cenário de crise econômica nacional.

Por fim, o quarto fator se refere aos efeitos da Pandemia da Covid-19 sobre a inserção dos imigrantes no mercado formal de trabalho. Este fenômeno, que teve origem em 2020, produziu mudanças em algumas características desses fluxos de trabalhadores, como o aumento da imigração feminina e a redução do volume de trabalhadores de cor preta. Além disso e, contrariamente ao verificado para o mercado de trabalho como um todo, o período pós-pandemia não registrou redução no volume total de trabalhadores, que se manteve com tendência de crescimento.

Essa conjunção de fatores esteve na base das transformações estabelecidas na inserção dos imigrantes no mercado formal de trabalho, sendo em grande medida responsável pelo seu intenso crescimento em território brasileiro. Entre 2013 e 2022, o número destes trabalhadores foi ampliado em mais de duas vezes, passando de, respectivamente, 92.011 para 223.411 (Tabela 1). Esse crescimento, no entanto, não foi verificado para todos os continentes de origem no período, o que se explica pela maior ou menor influência dos fatores acima colocados.

No caso da América do Norte e da Europa, observa-se queda de, respectivamente, 11,9% e 19,0% no volume de trabalhadores imigrantes, entre 2013 e 2022, o que está relacionado ao maior dinamismo de suas economias em relação à economia brasileira no período pós-2015, que reverteu a tendência de crescimento do volume destes trabalhadores verificado até 2014 (Tabela 1). A partir de 2021, após seis anos de redução contínua em seu volume, houve crescimento do número de trabalhadores europeus e norte-americanos, embora em termos relativos continuem a reduzir sua participação, que chegou a 8,7% e 1,2% do total de trabalhadores imigrantes, ante os 26,1% e 3,4%, respectivamente, verificado em 2013.

Tabela 1. Número absoluto e relativo de ocupados imigrantes no mercado formal de trabalho brasileiro, por continentes, 2013 a 2022

Ano	Total		África		América do Norte		Am. Central e Caribe		América do Sul		Ásia		Europa		Outros	
	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)
2013	92.011	100	3.116	3,4	3.144	3,4	12.849	14,0	32.407	35,2	8.719	9,5	24.014	26,1	7.762	8,4
2014	116.375	100	6.146	5,3	3.199	2,7	27.310	23,5	36.057	31,0	11.280	9,7	24.562	21,1	7.821	6,7
2015	127.879	100	7.945	6,2	2.932	2,3	38.133	29,8	36.520	28,6	11.857	9,3	23.236	18,2	7.256	5,7
2016	113.295	100	8.132	7,2	2.481	2,2	29.257	25,8	35.932	31,7	10.509	9,3	20.464	18,1	6.520	5,8
2017	122.658	100	8.452	6,9	2.379	1,9	39.420	32,1	37.014	30,2	9.081	7,4	18.336	14,9	7.966	6,5
2018	136.329	100	9.012	6,6	2.362	1,7	50.299	36,9	41.830	30,7	8.972	6,6	16.799	12,3	7.055	5,2
2019	159.793	100	9.641	6,0	2.283	1,4	60.912	38,1	57.129	35,8	9.324	5,8	15.873	9,9	4.631	2,9
2020	182.995	100	9.448	5,2	2.149	1,2	73.940	40,4	69.419	37,9	9.014	4,9	14.316	7,8	4.709	2,6
2021	187.508	100	9.682	5,2	2.550	1,4	54.320	29,0	87.619	46,7	9.669	5,2	19.015	10,1	4.653	2,5
2022 (1)	223.411	100	9.694	4,3	2.769	1,2	51.738	23,2	123.668	55,4	11.425	5,1	19.459	8,7	4.658	2,1

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

Cabe apontar que nacionalidades tradicionalmente presentes dentre os trabalhadores formais imigrantes, como portugueses, espanhóis e italianos, sofreram redução ao longo do período. Em 2013, os portugueses eram a segunda nacionalidade com o maior número de trabalhadores, representando cerca de 11,2% do total, passando para 2,6% em 2022, com uma redução de 44,7% em seu volume. Já os trabalhadores espanhóis sofreram redução desde 2015, mas voltaram a crescer em 2021, chegando ao ano de 2022 com um volume semelhante àquele registrado em 2013 (Tabela 1 e Mapas 1 e 2).

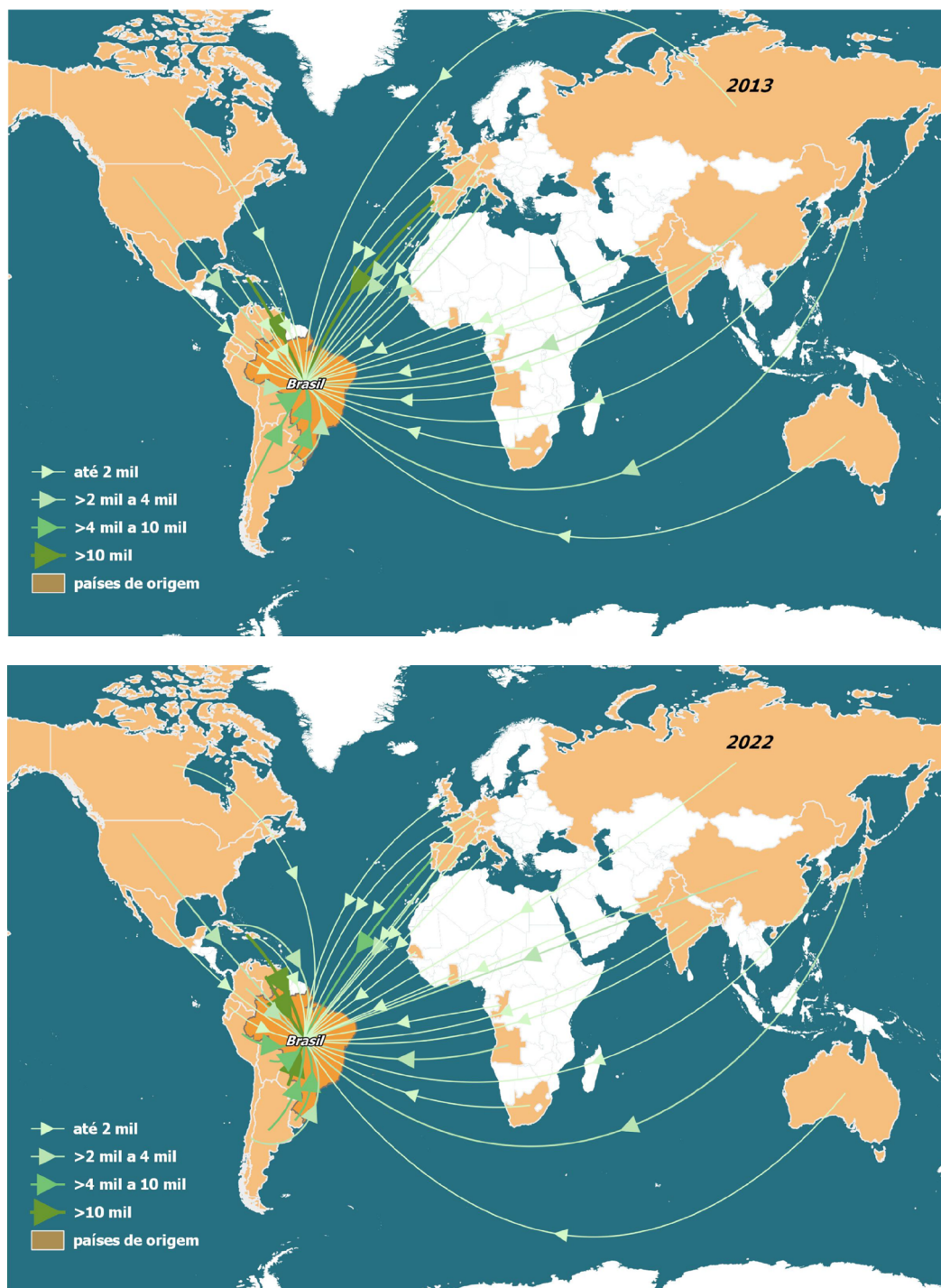
O comportamento dos trabalhadores asiáticos se aproximou do verificado para os europeus, ou seja, crescimento até meados da década e posterior queda, em virtude, muito provavelmente, da crise econômica brasileira, aliada à recuperação das economias dos países desenvolvidos. Ainda assim, no período 2013 a 2022, houve crescimento de 31,0% do volume destes trabalhadores, embora tenham reduzido a participação no total de trabalhadores imigrantes, que chegou a 5,1%. Ressalta-se ainda que os japoneses e os chineses foram os trabalhadores mais numerosos do continente asiático no mercado de trabalho brasileiro.

O comportamento da América Central e Caribe e da América do Sul, por sua vez, tiveram forte influência dos intensos fluxos de trabalhadores imigrantes oriundos do Haiti e da Venezuela. No primeiro caso, o crescimento do volume de haitianos se intensificou a partir de 2013, quando a região era responsável por 14,0% do total de trabalhadores imigrantes no Brasil, chegando a 38,8% em 2020, mas caindo nos dois anos seguintes, até atingir 21,2% em 2022. Ainda que o Haiti seja o principal responsável pelo crescimento da participação deste continente dentre os trabalhadores imigrantes, os cubanos também registraram crescimento (Mapas 1 e 2).

Os nacionais da América do Sul já representavam cerca de 35,2% do total de trabalhadores em 2013, e oscilaram em torno de 30,0% até 2018 (Tabela 1). A partir de 2019 houve incremento da participação dos sul-americanos no total de trabalhadores imigrantes, que se intensificou após o início da pandemia da Covid-19, o que se deve, especialmente, ao incremento de mais de 100% no volume de trabalhadores venezuelanos, entre 2019 e 2022. Esse comportamento, já destacado em relatórios anteriores, e que será retomado nas próximas seções, deve-se à vinculação de parte significativa dos trabalhadores venezuelanos às atividades ligadas ao setor agroindustrial, que registrou crescimento ao longo dos últimos anos (Simões e Hallak, 2021; Hallak e Simões, 2022). Além dos venezuelanos, os trabalhadores imigrantes argentinos, paraguaios e colombianos também registraram crescimento a partir de 2020 (Mapas 1 e 2).

Os nacionais do continente africano registraram crescimento no volume de trabalhadores entre 2013 e 2022, passando de 3,4%, no primeiro ano, para 4,3%, em 2022. Com exceção de 2020, quando houve pequena redução do número de imigrantes, a série mostra crescimento contínuo do volume de trabalhadores africanos, destacando-se os senegaleses e angolanos como aqueles em maior número dentre os trabalhadores africanos (Mapas 1 e 2).

Mapas 1 e 2. Número de imigrantes no mercado formal de trabalho brasileiro, segundo países de origem 2013 e 2022 (1)

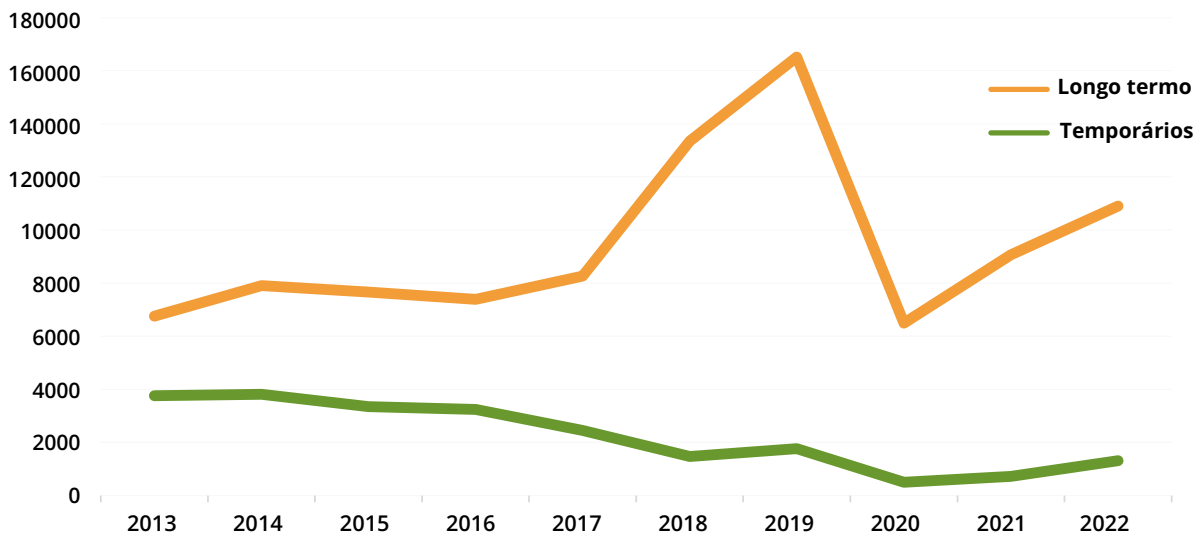


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

De uma maneira geral e, considerando o período de 2013 a 2022, houve redução do volume e participação dos continentes e nacionalidades situados no Norte Global que, até meados da década, tinham maior representação

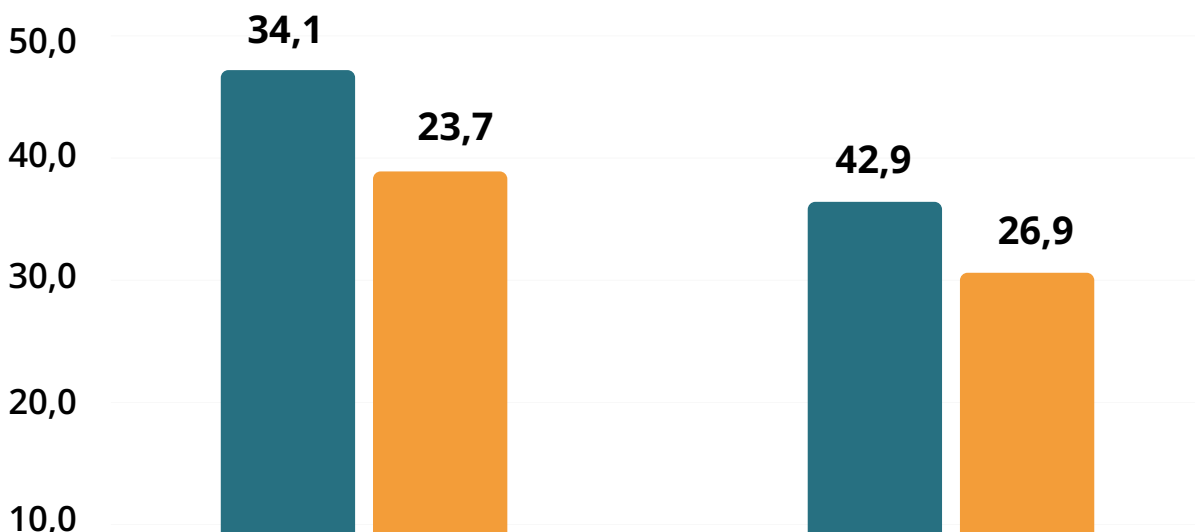
dentre o total de trabalhadores. Já os trabalhadores oriundos do Sul Global foram ganhando participação ao longo dos anos. Para ilustrar melhor esse ponto, o Gráfico 1 mostra que, em 2013, dentre as quinze principais nacionalidades, oito eram sul-americanos ou centro-americanos e caribenhos, cinco europeias e duas asiáticas. Em 2022, das quinze principais nacionalidades, dez eram da América do Sul e América Central e Caribe, apenas duas da Europa, duas asiáticas e uma africana (Gráfico 2).

Gráfico 1. Número de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho, segundo principais nacionalidades — 2013



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013

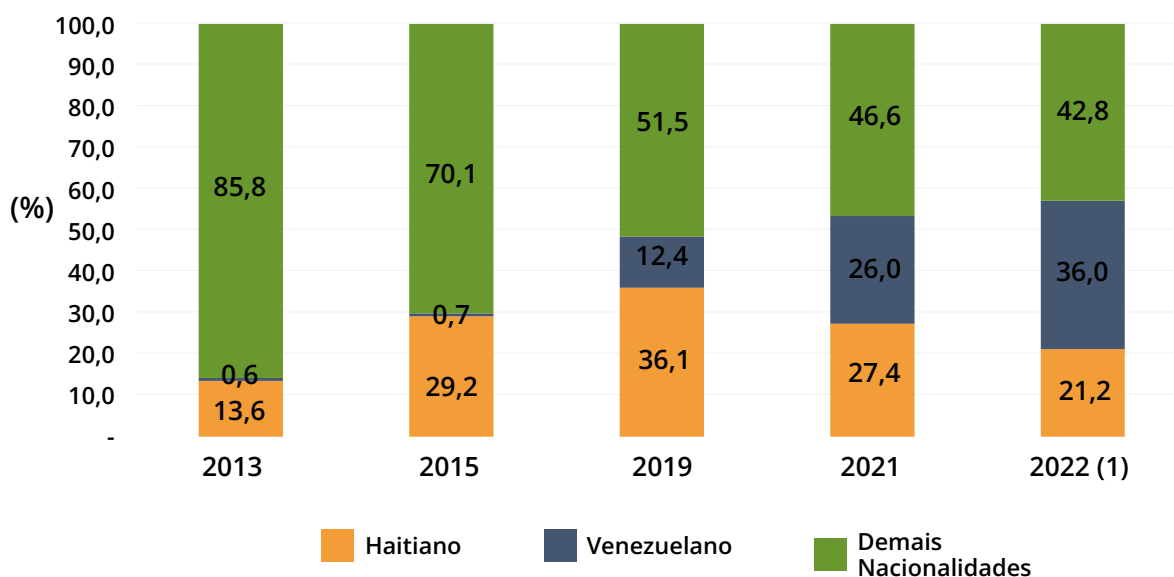
Gráfico 2. Número de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho, segundo principais nacionalidades — 2022 (1)



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

O crescimento da participação de trabalhadores sul-americanos, centro-americanos e caribenhos, dentre o total de trabalhadores imigrantes, ocorreu principalmente pelo aumento do volume de haitianos e venezuelanos. Em 2013, essas duas nacionalidades representavam 14,2% desses trabalhadores, passando para 57,2% em 2022, ou seja, no último ano da série, mais da metade dos trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho brasileiro era composto por haitianos ou venezuelanos.

Gráfico 3. Distribuição percentual dos trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho brasileiro, segundo nacionalidades selecionadas, 2013/2015/2019-2022

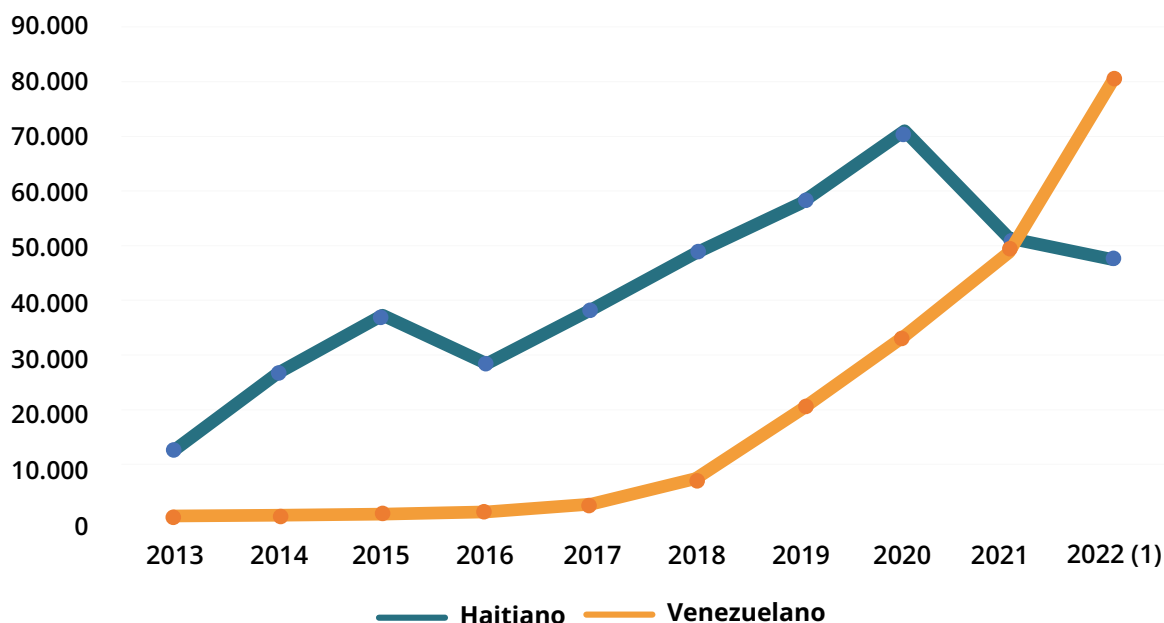


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013/2015/2019/2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

Em 2022, pela primeira vez, os trabalhadores venezuelanos ultrapassaram em volume os trabalhadores haitianos. Em 2020, havia quase o dobro de haitianos no mercado de trabalho formal no Brasil quando comparado com os venezuelanos, comportamento que começou a mudar em 2021, quando a diferença foi reduzida para pouco mais de 5,0%. Com o crescimento expressivo do número de venezuelanos, em 2022, e a queda de trabalhadores haitianos, a situação de 2020 se inverteu e o volume de venezuelanos chegou a quase o dobro de haitianos⁵ (Gráfico 4).

5 A diminuição do volume de haitianos no mercado formal de trabalho brasileiro nos últimos dois anos, muito provavelmente, tem relação com a queda do número de solicitações da condição de refugiados e de autorização de residência neste período (OBMigra, 2023). Esse comportamento pode estar indicando que os haitianos têm buscado outros países para imigrar, em virtude das condições de trabalho dos setores de atividade econômica que majoritariamente absorvem estes trabalhadores (abate de animais, na cadeia do agronegócio, entre outros), e que possuem baixa remuneração e relações de trabalho mais precarizadas, ainda que formalizadas.

Gráfico 4. Número de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho, segundo nacionalidades selecionadas - 2013 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

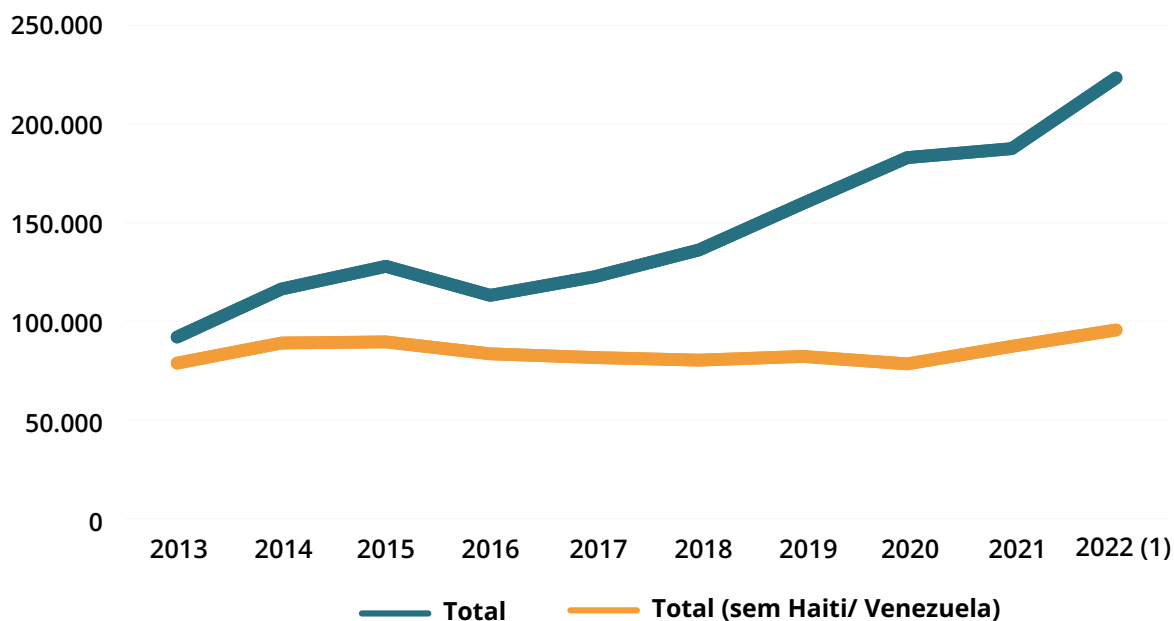
O crescimento significativo do peso de trabalhadores haitianos e, mais recentemente, de venezuelanos dentre o total dos trabalhadores imigrantes tem condicionado a dinâmica do mercado de trabalho imigrante às características dos fluxos de trabalhadores desses dois países. A natureza específica da crise que ambos os países vêm passando acabou por se sobrepôr à conjuntura econômica brasileira, que foi marcada por períodos de crescimento e crise, cujos impactos foram observados no mercado de trabalho nacional, que registrou dinamismo, seguido de crise e estagnação, ensaiando uma recuperação a partir de 2022. No mercado de trabalho imigrante, por sua vez, o crescimento foi quase ininterrupto.

O Gráfico 5 apresenta uma simulação, em que são considerados dois cenários: i) a evolução do volume de trabalhadores imigrantes, incluindo todas as nacionalidades; e ii) essa mesma evolução, mas excluindo os trabalhadores haitianos e venezuelanos. No primeiro caso, nota-se que, com exceção de 2016, ano em que houve redução na entrada de haitianos no mercado de trabalho, todos os demais anos foram marcados por crescimento do número de trabalhadores.

Já na simulação, que não considera haitianos e venezuelanos, houve redução do volume de trabalhadores imigrantes entre 2016 e 2018, período marcado por crise econômica nacional. Em 2019, houve pequeno crescimento, seguido por nova queda em 2020 e, novo aumento em 2021 e 2022, esses dois últimos anos acompanhando o comportamento do primeiro cenário, embora com menor intensidade. Esse crescimento recente mostra que o

aumento de imigrantes no mercado de trabalho pós-pandemia da Covid-19 não foi exclusivo de haitianos e venezuelanos, tendo as outras nacionalidades contribuído para este movimento, como cubanos, paraguaios, argentinos, espanhóis, angolanos, japoneses, além de outros trabalhadores europeus e asiáticos.

Gráfico 5. Número de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho, segundo recortes selecionados – 2013 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

Mesmo com o crescimento do volume de trabalhadores de outras nacionalidades, são os haitianos e, sobretudo, mais recentemente, os venezuelanos, que têm condicionado o perfil e a dinâmica do mercado de trabalho formal imigrante, sendo estes os principais responsáveis pelas mudanças nas características dos trabalhadores imigrantes ao longo da série analisada neste capítulo. As próximas seções aprofundam mais esta análise.

A LOCALIZAÇÃO DOS TRABALHADORES IMIGRANTES NO BRASIL

Em 2013, o padrão de localização espacial da força de trabalho imigrante no mercado formal de trabalho brasileiro era caracterizado por elevada concentração na Região Sudeste do país, com destaque para os estados de São Paulo, responsável por 41,8% do total destes trabalhadores, e o Rio

de Janeiro, com 12,6%. Esse comportamento inicial, que foi sendo alterado ao longo dos anos, refletia o perfil da imigração na época, marcada pela elevada participação de europeus e sul-americanos, em que apresentavam uma inserção mais qualificada no mercado de trabalho, o que se traduzia na busca por localidades com desenvolvimento mais intenso de atividades com maior conteúdo tecnológico e científico.

Tabela 2. Número absoluto e proporção de trabalhadores imigrantes no Brasil segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2013/2019/2021/2022

Brasil e Grandes Regiões	2013		2019		2021		2022 (1)	
	(#)	(%)	(#)	(%)	(#)	(%)	(#)	(%)
Brasil	92.011	100	159.793	100	187.508	100	223.411	100
Norte	3.653	4,0	9.217	5,8	11.570	6,2	15.156	6,8
Rondônia	844	0,9	992	0,6	984	0,5	1.211	0,5
Acre	228	0,2	153	0,1	194	0,1	220	0,1
Amazonas	1.835	2,0	3.832	2,4	5.043	2,7	5.906	2,6
Roraima	99	0,1	3.322	2,1	4.289	2,3	6.536	2,9
Pará	456	0,5	651	0,4	767	0,4	939	0,4
Amapá	55	0,1	82	0,1	89	0,0	86	0,0
Tocantins	136	0,1	185	0,1	204	0,1	258	0,1
Nordeste	4.919	5,3	5.227	3,3	6.718	3,6	7.324	3,3
Maranhão	204	0,2	176	0,1	191	0,1	236	0,1
Piauí	76	0,1	112	0,1	89	0,0	86	0,0
Ceará	1.009	1,1	1.055	0,7	1.099	0,6	1.137	0,5
Rio Grande do Norte	436	0,5	472	0,3	458	0,2	490	0,2
Paraíba	274	0,3	357	0,2	372	0,2	423	0,2
Pernambuco	904	1,0	943	0,6	1.071	0,6	1.103	0,5
Alagoas	146	0,2	187	0,1	238	0,1	288	0,1
Sergipe	181	0,2	173	0,1	215	0,1	220	0,1
Bahia	1.689	1,8	1.752	1,1	2.985	1,6	3.341	1,5
Sudeste	54.363	59,1	66.528	41,6	69.743	37,2	76.506	34,2
Minas Gerais	3.655	4,0	6.580	4,1	7.856	4,2	9.334	4,2
Espírito Santo	714	0,8	830	0,5	1.107	0,6	1.249	0,6
Rio de Janeiro	11.569	12,6	9.766	6,1	10.600	5,7	11.209	5,0
São Paulo	38.425	41,8	49.352	30,9	50.180	26,8	54.714	24,5
Sul	23.507	25,5	66.716	41,8	85.505	45,6	106.877	47,8
Paraná	9.615	10,4	21.922	13,7	27.117	14,5	35.525	15,9
Santa Catarina	6.790	7,4	27.501	17,2	38.177	20,4	46.591	20,9
Rio Grande do Sul	7.102	7,7	17.293	10,8	20.211	10,8	24.761	11,1
Centro-oeste	5.569	6,1	12.105	7,6	13.971	7,5	17.465	7,8
Mato Grosso do Sul	1.419	1,5	3.787	2,4	5.031	2,7	6.067	2,7
Mato Grosso	1.576	1,7	3.936	2,5	4.245	2,3	5.614	2,5
Goiás	1.104	1,2	2.240	1,4	2.369	1,3	3.017	1,4
Distrito Federal	1.470	1,6	2.142	1,3	2.326	1,2	2.767	1,2

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013/2019/2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

A intensificação da entrada dos trabalhadores imigrantes ao longo da década foi responsável por mudanças relativas no que tange à absorção desta mão de obra, com uma maior desconcentração do Sudeste frente a outras regiões. A Região Sul, que em 2013 foi responsável por 25,5% do total de trabalhadores imigrantes no país, ganhou maior participação ao longo dos anos, chegando a 47,8% em 2022, a maior dentre as cinco grandes regiões. Este processo de redirecionamento da força de trabalho imigrante para a Região Sul foi determinado pela absorção de grande parte dos trabalhadores haitianos e, posteriormente, de venezuelanos, pela cadeia produtiva do agronegócio, especialmente nos setores de abate de animais para a exportação. Nesse sentido, as imigrações recentes passaram a privilegiar os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, abrindo novas frentes para a localização da força de trabalho no território nacional (Oliveira, 2016). O estado de São Paulo, no entanto, ainda permanece como o principal polo de atração dos trabalhadores imigrantes no país, com quase ¼ do total (Tabela 2).

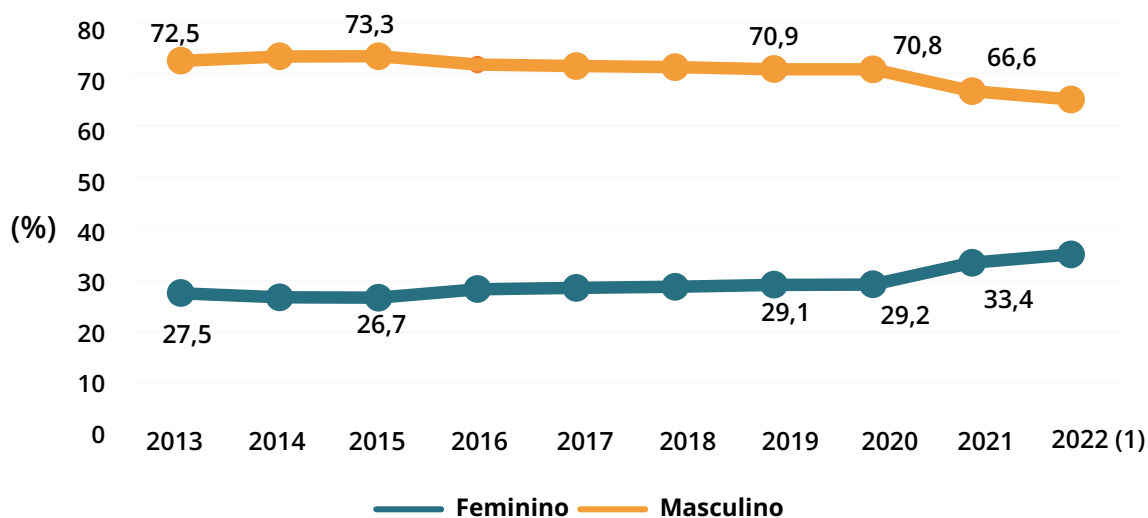
A participação do trabalho imigrante ainda registrou crescimento na Região Centro-Oeste passando de 6,1%, em 2013, para 7,8%, em 2022, com destaque para os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A Região Norte também teve aumento de participação no total de trabalhadores imigrantes, devido ao peso crescente de venezuelanos, sobretudo nos estados de Roraima e Amazonas.

PERFIL DEMOGRÁFICO E EDUCACIONAL DOS TRABALHADORES IMIGRANTES

Ao longo do período, foi predominante a presença de homens dentre os trabalhadores imigrantes, seguindo o padrão relacionado às migrações por trabalho. A diferença em relação às mulheres teve seu ápice em 2015, quando os homens chegaram a compor 73,3% da mão de obra estrangeira. A partir de 2016, houve discreta, mas progressiva, ampliação da participação feminina no mercado de trabalho, que chegou em 2020 representando 29,2% do total de trabalhadores, ante os 27,5% de 2013. Nos dois anos seguintes, o aumento da participação feminina foi mais intenso, atingindo 35,0% em 2022 (Gráfico 6).

O crescimento da participação feminina no mercado de trabalho nos últimos anos se deve, muito provavelmente, à redução, por um lado, do volume de trabalhadores haitianos, composta em sua grande maioria por homens e, por outro, ao crescimento da força de trabalho feminina venezuelana, que, embora seja inferior à masculina, cresceu quase três vezes entre 2020 e 2022.

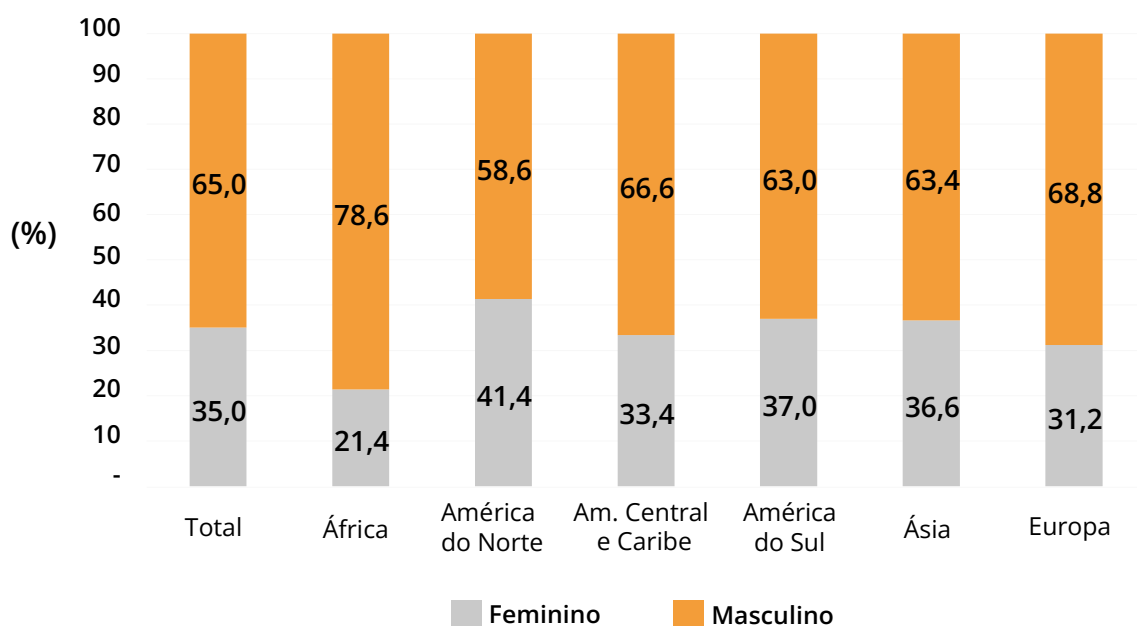
Gráfico 6. Proporção de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho, por sexo, Brasil - 2013 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

Em relação à distribuição por continentes, verificou-se que, com exceção da África, todos os demais continentes apresentaram mais de 30% dos trabalhadores imigrantes do sexo feminino. A maior participação feminina é da América do Norte (41,4% de mulheres) e, em seguida, da América do Sul (37,0% de mulheres). Com a redução do volume de trabalhadores haitianos do sexo masculino na América Central e Caribe, as mulheres passaram a representar 33,4% dos trabalhadores dentre os nacionais deste continente (Gráfico 7).

Gráfico 7. Proporção de imigrantes no mercado formal de trabalho por sexo segundo os continentes, Brasil - 2022 (1)

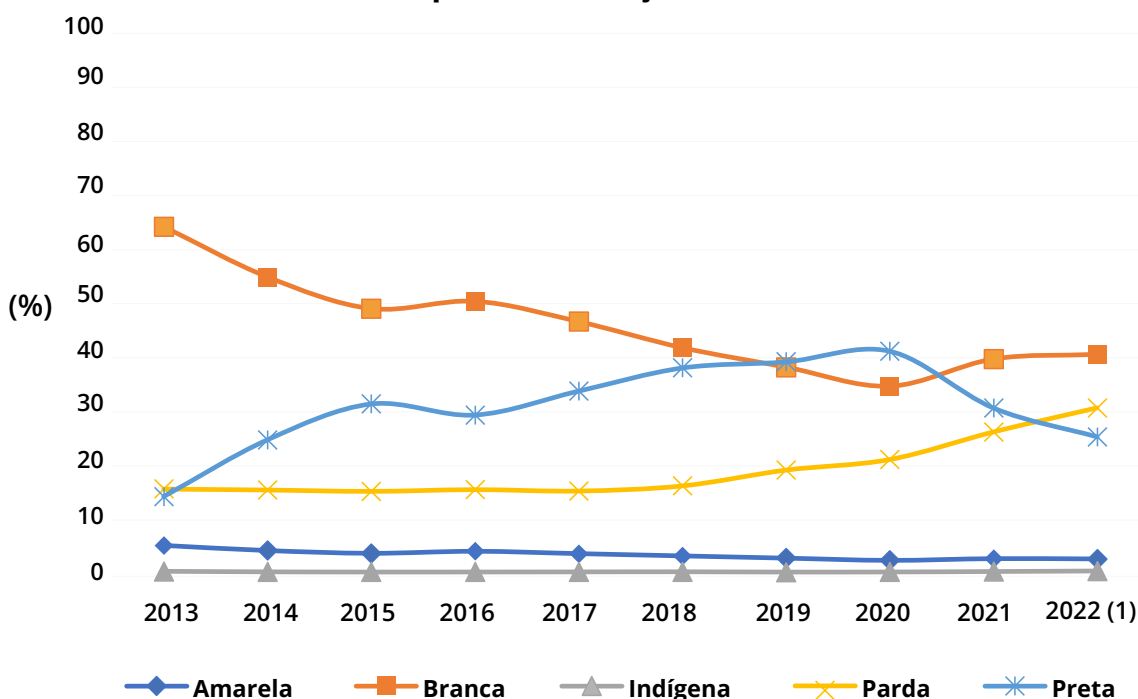


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

A distribuição da população imigrante por cor ou raça⁶, como esperado, também revelou a influência das novas nacionalidades, com especial atenção para o crescimento da população de cor preta e parda ao longo da série histórica. Em 2013, ambas somadas, representavam 30,0% dos trabalhadores migrantes, chegando a 56,1% em 2022, tendo os trabalhadores de cor preta aumento mais expressivo, até 2020, muito provavelmente por conta da intensificação das imigrações oriundas de países africanos e, especialmente, do Haiti (Gráfico 8). Com a redução do volume de trabalhadores desta última nacionalidade, houve queda na proporção de trabalhadores pretos, passando de 40,1% em 2020 para 25,4% em 2022.

Os trabalhadores de cor parda tiveram aumento mais expressivo a partir de 2019, em virtude, provavelmente, do crescimento da imigração venezuelana, chegando a 2022 com 30,7% dos trabalhadores. Por outro lado, os trabalhadores brancos reduziram sua participação de, respectivamente, 64,2% para 40,6%, tendência também observada para aqueles de cor amarela⁷.

Gráfico 8. Distribuição percentual de imigrantes no mercado formal de trabalho, por cor ou raça - 2013 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

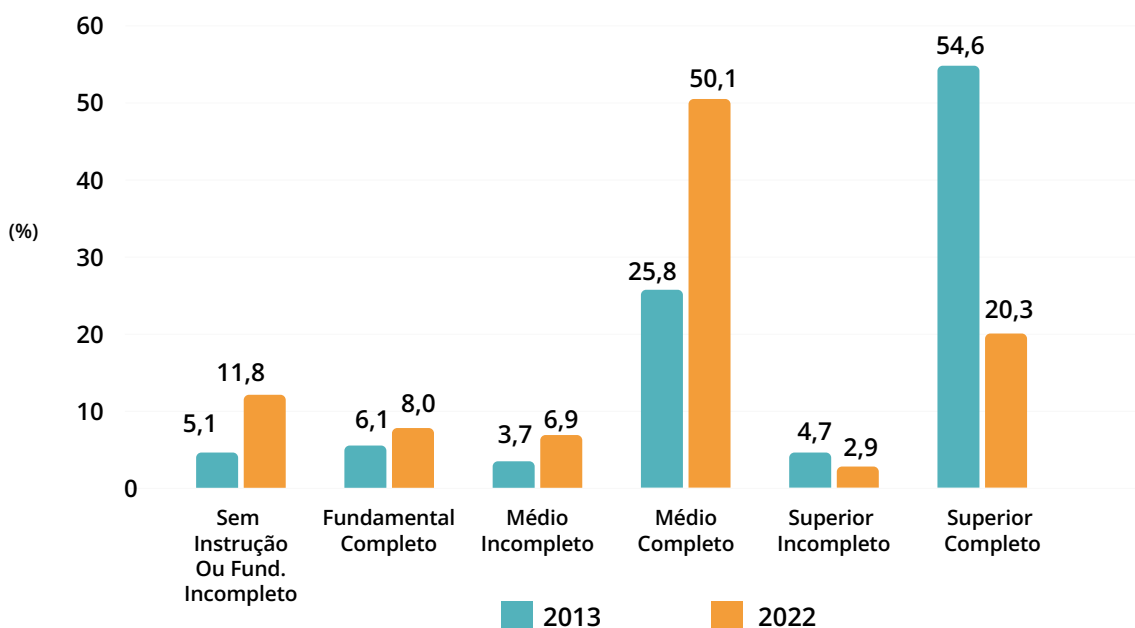
6 Na RAIS a declaração de cor ou raça, bem como as demais informações que constam na base de dados, é fornecida pelo empregador, diferentemente das pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em que as informações são obtidas por meio de autodeclaração do entrevistado.

7 A cor ou raça Amarela tem relação com a origem asiática.

Em 2013, o perfil educacional do trabalhador imigrante era, em sua maioria, de nível superior completo ou mais (54,6%), seguido do nível médio completo (25,8%) (Gráfico 9). Tal composição, que refletia um padrão de imigração mais tradicional, com peso mais elevado dos trabalhadores europeus, sofreu mudanças em decorrência, principalmente, da entrada dos novos fluxos migratórios oriundos do Sul global, conforme apontado na Tabela 1 anteriormente.

Com esta nova configuração, houve ampliação da proporção de migrantes com nível médio completo – que passou para 50,1% em 2022 – e redução significativa do peso dos trabalhadores de nível superior (20,3%). Da mesma forma, houve crescimento da participação de trabalhadores com escolaridade abaixo do nível médio completo, principalmente na categoria sem instrução ou fundamental incompleto, categoria que aumentou sua participação de 5,1% para 11,8% no período analisado.

Gráfico 9. Distribuição percentual dos imigrantes no mercado formal de trabalho por nível de instrução – Brasil 2013 e 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

ESTRUTURA OCUPACIONAL DOS TRABALHADORES IMIGRANTES

A referida mudança na tendência migratória a partir de meados da década de 2010 implicou em modificações no perfil do trabalhador imigrante no

Brasil também em relação à estrutura ocupacional. Quando se analisam os anos extremos do período 2013-2022, percebe-se que o aumento das ocupações ocorreu de forma bastante distinta entre os grupos ocupacionais definidos pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). O incremento de 131,4 mil ocupações se distribuiu mais enfaticamente nos grupos ocupacionais de menores rendimentos, como os casos dos *Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados* (com incremento de 346,5%), *Trabalhadores agropecuários, florestais, da caça e pesca* (387,7%) e dos *Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* (272,0%), a categoria mais numerosa, que passou de 24,3 mil, em 2013, para 90,5 mil, em 2022. Somadas, as três categorias representaram um acréscimo de 111,6 mil trabalhadores ao total, entre 2013 e 2022, o correspondente a cerca de 85% do crescimento das ocupações de imigrantes no período analisado.⁸

As menores variações foram observadas nas categorias: *Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes*, que apresentou queda de 1,6 mil ocupados, *Profissionais das ciências e das artes*, com aumento de 2,2 mil, e *Técnicos de nível médio*, com aumento de 3,0 mil. Em termos relativos, as três categorias registraram variações bem abaixo da média no período 2013 e 2022 e perderam participação na distribuição total das ocupações. A Tabela 3, a seguir, apresenta os resultados mencionados para as nove categorias de grupos ocupacionais da CBO, as variações acumuladas entre as duas pontas da série e a variação anual entre 2022 e 2021.

⁸ A consulta detalhada por 190 subgrupos ocupacionais da CBO indicou que as categorias 784 – Embaladores e alimentadores de produção e 848 – Trabalhadores artesanais na agroindústria, na indústria de alimentos e do fumo foram as que mais cresceram no período.

Tabela 3. Número absoluto e variações acumuladas percentuais do emprego formal e rendimento médio mensal segundo grupos ocupacionais, Brasil, 2013, 2021-2022

Grupos ocupacionais	Ocupações (vínculos)					
	2013	2020	2021	2022 (1)	2022/2013 (%)	2022/2021 (%)
Total	92.011	182.995	187.508	223.411	142,8	19,1
0 - Forças Armadas, Policiais e Bombeiros Militares	22	24	23	25	13,6	8,7
1 - Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes	14.726	11.543	12.533	13.103	-11,0	4,5
2 - Profissionais das ciências e das artes	19.524	18.223	20.177	21.680	11,0	7,4
3 - Técnicos de nível médio	8.522	9.180	10.276	11.530	35,3	12,2
4 - Trabalhadores de serviços administrativos	10.250	18.479	21.534	26.271	156,3	22,0
5 - Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	12.089	39.541	41.027	53.978	346,5	31,6
6 - Trabalhadores agropecuários, florestais, da caça e pesca	911	3.504	3.297	4.443	387,7	34,8
7/8 - Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	24.317	79.489	75.403	90.471	272,0	20,0
9 - Trabalhadores de manutenção e reparação	1.561	3.009	3.225	1.897	21,5	-41,2

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013/2020/2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022.

Conforme esperado, os dois grupos ocupacionais que mais absorveram vagas formais em números absolutos tiveram os postos de trabalho ocupados, majoritariamente, pelos imigrantes oriundos da América Central e Caribe e da América do Sul. Do acréscimo de 108,0 mil ocupações formais nestas categorias no período de dez anos, 102,8 mil delas, ou 95,1%, foram atribuídas a apenas essas duas regiões (Tabela 4), em especial destinadas aos imigrantes venezuelanos e haitianos. A elevação ocorrida nos grupos ocupacionais *Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados* e *Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais*, equivalente a 108,0 mil, durante o período 2013-2022, foi quase que totalmente atribuída aos venezuelanos (63,6 mil) e aos haitianos (31,1 mil), que, somados, atingiram 94,7 mil.

Tabela 4. Número absoluto e variações absolutas acumuladas por continentes selecionados e anos, segundo grupos ocupacionais - Brasil, 2013 e 2022

Grupos Ocupacionais	Total			Am. Central e Caribe			América do Sul		
	2013	2022 (1)	diferença	2013	2022 (1)	diferença	2013	2022 (1)	diferença
Total	92.011	223.411	131.400	12.849	51.738	38.889	32.407	123.668	91.261
0 - Forças Armadas, Policiais e Bombeiros Militares	22	25	3	-	1	1	3	12	9
1 - Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes	14.726	13.103	1.623	71	262	191	3.567	4.865	1.298
2 - Profissionais das ciências e das artes	19.524	21.680	2.156	108	999	891	6.134	9.032	2.898
3 - Técnicos de nível médio	8.522	11.530	3.008	162	830	668	3.341	6.071	2.730
4 - Trabalhadores de serviços administrativos	10.250	26.271	16.021	624	3.653	3.029	3.925	15.479	11.554
5 - Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	12.089	53.978	41.889	2.148	12.745	10.597	5.224	33.087	27.863
6 - Trabalhadores agropecuários, florestais, da caça e pesca	911	4.443	3.532	95	708	613	620	3.409	2.789
7/8 - Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	24.317	90.471	66.154	9.458	32.304	22.846	8.851	50.324	41.473
9 - Trabalhadores de manutenção e reparação	1.561	1.897	336	181	232	51	720	1.385	665

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022.

Entretanto, ao se considerar apenas os anos recentes, entre 2020 e 2022, percebeu-se que houve redução dos haitianos ocupados, que foi mais do que compensada pelo aumento de trabalhadores venezuelanos. Nesse intervalo de dois anos, a redução de haitianos correspondeu a 26,6 mil ocupações, ao passo que o acréscimo de venezuelanos a 46,9 mil. Os resultados indicam que houve uma nítida substituição entre essas duas nacionalidades no período mais recente, com destaque para o ocorrido no grupo ocupacional *Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* (Tabela 5).⁹

⁹ Especificamente nos subgrupos ocupacionais Embaladores e alimentadores de produção (código 784) e Trabalhadores artesanais na agroindústria, na indústria de alimentos e do fumo (código 848) e na atividade econômica Fabricação de produtos alimentícios.

Tabela 5. Número absoluto e variações absolutas acumuladas por países selecionados e anos, segundo grupos ocupacionais - Brasil, 2020 - 2022

Grupos Ocupacionais	Total			Haiti			Venezuela		
	2020	2022 (1)	diferença	2020	2022 (1)	diferença	2020	2022 (1)	diferença
Total	182.995	223.411	40.416	71.004	47.421	-23.583	33.508	80.378	46.870
0 - Forças Armadas, Policiais e Bombeiros Militares	24	25	1	3	0	-3	6	0	-6
1 - Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes	11.543	13.103	1.560	178	89	-89	535	821	286
2 - Profissionais das ciências e das artes	18.223	21.680	3.457	116	174	55	730	1.441	711
3 - Técnicos de nível médio	9.180	11.530	2.350	850	608	-242	1.162	2.304	1.142
4 - Trabalhadores de serviços administrativos	18.479	26.271	7.792	3.909	3.083	-826	4.377	9.625	5.248
5 - Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	39.541	53.978	14.437	14.579	11.317	-3.262	10.754	23.835	13.081
6 - Trabalhadores agropecuários, florestais, da caça e pesca	3.504	4.443	939	1.252	656	-596	678	1.730	1.052
7/8 - Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	79.489	90.471	10.982	49.266	31.284	-17.982	14.413	39.808	25.395
9 - Trabalhadores de manutenção e reparação	3.009	1.897	-1.112	849	207	-642	853	813	-40

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2020 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Nota: (1) Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022.

Em suma, considerando os grupos ocupacionais e as nacionalidades, parcela expressiva da estrutura do emprego formal no período foi determinada pelas categorias *Trabalhadores na produção de bens e serviços industriais*, além dos *Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados*, e a quase totalidade dos empregos gerados ficaram a cargo das nacionalidades venezuelana e haitiana, embora esta última tenha se reduzido nos dois anos finais da série.

RENDIMENTOS DO TRABALHO¹⁰

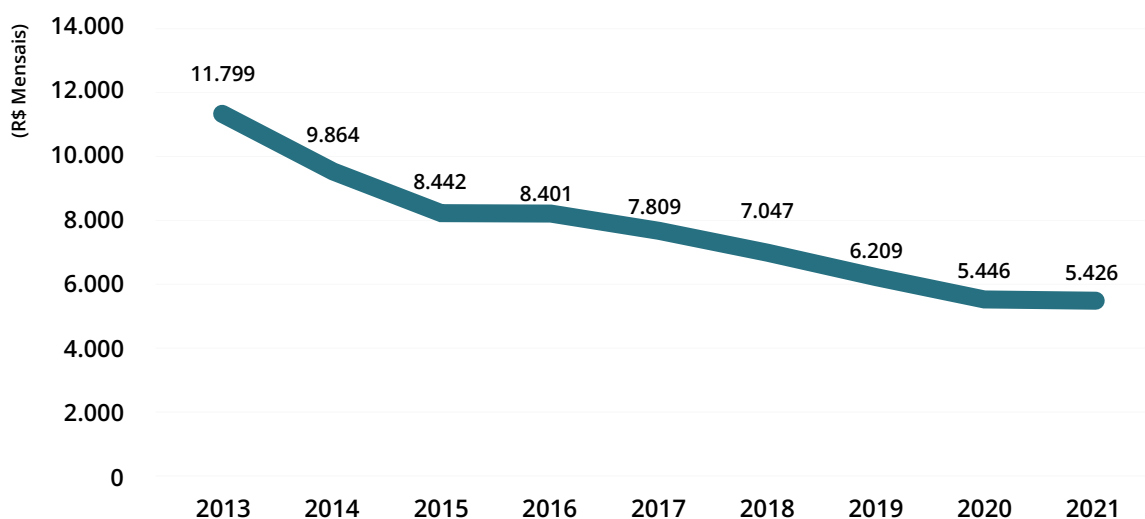
Conforme observado, o aumento das ocupações de trabalhadores imigrantes se deveu, sobretudo, à contribuição dos trabalhadores originários de países latino-americanos no mercado de trabalho formal brasileiro, mais especificamente devido à significativa entrada de venezuelanos e haitianos. Tais nacionalidades totalizaram, somadas, cerca de 57,2% dos ocupados formais em 2022, ante apenas 14,2% em 2013. O cenário menos atraente desde 2015, com anos de recessão e estagnação do crescimento econômico, seguidos por queda do Produto Interno Bruto (PIB) em 2020, em decorrência da crise sanitária, bem como a entrada de imigrantes que buscaram o país por razões humanitárias, engendraram uma característica de imigração que

¹⁰ Esta seção analisa o comportamento dos rendimentos médios do trabalho até o ano de 2021, em virtude de ser o último ano com resultados disponíveis pela base de dados.

trouxer particular influência para o nível dos rendimentos no mercado laboral brasileiro a partir da segunda metade da década.¹¹

Nesse contexto, a mudança na composição da estrutura do trabalho formal imigrante implicou em redução dos rendimentos médios reais¹² de forma bastante significativa, o que ocorreu sobretudo em 2019 e 2020 (Hallak Neto e Simões, 2021), mantendo-se em 2021. O Gráfico 10 mostra a redução dos rendimentos médios laborais dos imigrantes, a intensificação da queda no decorrer dos anos e a acomodação, em nível ainda mais baixo, em 2021. O valor médio mensal passou de R\$ 11,8 mil, em 2013, para R\$ 5,4 mil, em 2021, ou seja, o correspondente a apenas 46% do observado no início da série.¹³

Gráfico 10. Rendimento médio mensal real do total de imigrantes no mercado de trabalho formal - 2013 a 2021



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013-2021. Nota: Rendimentos deflacionados, pelo INPC, para junho/2023.

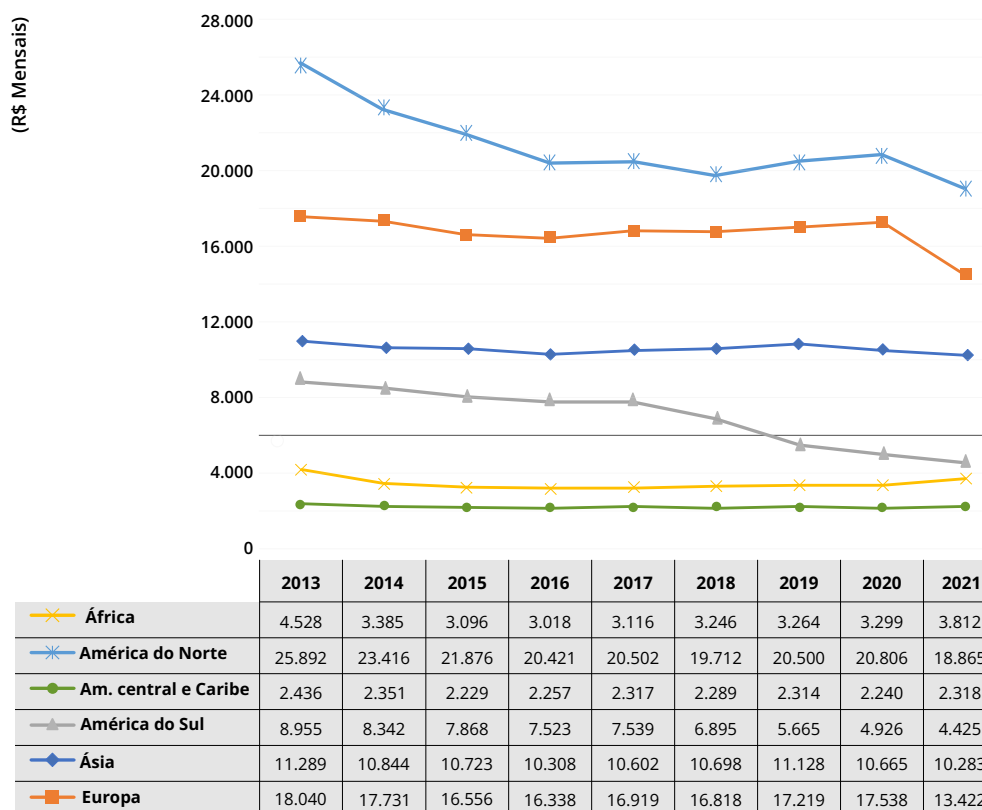
As curvas de rendimentos médios por continentes, com permanente diferenciação entre as regiões, reforçam a análise anterior na medida em que mostram que o efeito composição da força de trabalho foi determinante para a redução da média geral das remunerações. Em 2021, enquanto América do Norte (R\$ 18,9 mil), Europa (R\$ 13,4 mil) e Ásia (R\$ 10,3 mil) registraram os rendimentos médios mais elevados, América Central e Caribe (R\$ 2,3 mil), África (R\$ 3,8 mil) e América do Sul (R\$ 4,4 mil) registraram os mais baixos (Gráfico 11).

11 No período compreendido entre 2015 e 2021, em termos acumulados, o PIB recuou 1,1% (IBGE, Sistema de Contas Nacionais e Sistema de Contas Trimestrais).

12 Rendimentos médios mensais deflacionados, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), para junho/2023.

13 Nesse sentido, o Relatório RAIS 2020 já apontava que fatores institucionais, humanitários e econômicos condicionaram uma dinâmica migratória para o Brasil “com elevado peso de trabalhadores não qualificados, sendo boa parte destes oriundos de países em desenvolvimento.” (Simões e Hallak Neto, 2020, p. 5).

Gráfico 11. Rendimento médio mensal real dos imigrantes no mercado de trabalho formal por continentes - 2013 a 2021



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013-2021. Nota: Rendimentos deflacionados, pelo INPC, para junho/2023.

No período 2013-2021, o padrão no ranqueamento dos rendimentos médios entre os continentes foi mantido, embora, nos últimos anos, tenha havido uma aproximação entre África e América do Sul, que tem registrado sucessivas quedas anuais desde 2018. Observou-se que, excetuando-se África, que apresentou elevação do rendimento, e América Central e Caribe, que teve a renda estagnada, as demais regiões registraram quedas em 2021, um ano reconhecidamente difícil para o mercado de trabalho brasileiro¹⁴. Dessa forma, houve uma aproximação entre os rendimentos médios do topo do *ranking* em relação àqueles situados na base, reduzindo a discrepância entre os continentes no ano final da série. Outro ponto a se destacar é a estabilidade, em patamar intermediário, dos rendimentos médios dos asiáticos em todo o período, ocasionando uma aproximação aos dos europeus.

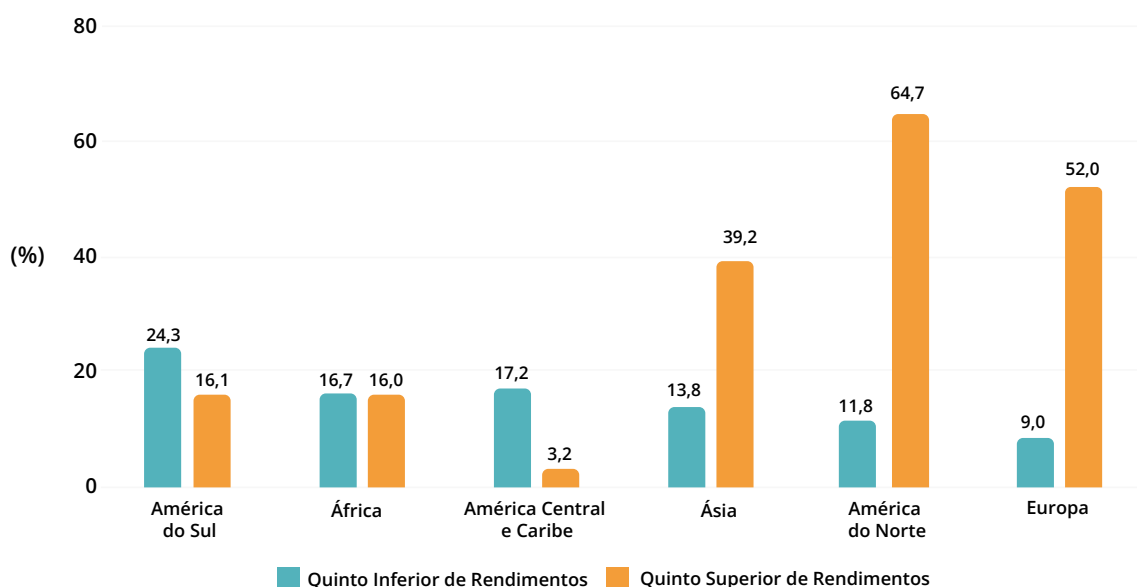
Uma forma complementar de analisar as discrepâncias entre os rendimentos dos imigrantes segundo continentes e nacionalidades é o exame das diferentes participações na distribuição dos rendimentos médios em

¹⁴ Em 2021, a taxa de desocupação alcançou 14,0% e a taxa composta de subutilização 28,5%, sendo esses os maiores valores da série iniciada em 2012, segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE. Para uma análise sobre o comportamento do mercado de trabalho no Brasil em 2021, ver IBGE (2022, cap.1).

classes de menores rendimentos *vis a vis* classes de maiores rendimentos. Estratificando-se o rendimento médio de todos os imigrantes em cinco classes de mesmo tamanho (os quintos de renda), compara-se a proporção de trabalhadores de cada nacionalidade nas classes mais baixa e mais elevada. A partir da distribuição do total dos imigrantes em ordem crescente de rendimento médio, verifica-se se estão presentes mais ou menos de 20% de trabalhadores de cada continente ou país nos respectivos quintos de rendimento¹⁵.

Em 2021, os trabalhadores sul-americanos (24,3%) registraram maior proporção no 1º quinto de rendimento (média mensal de R\$ 1.307), indicando uma sobrerrepresentação, dado que é superior aos 20% de ocupações contidas em cada classe em uma hipotética situação de igualdade. Os países do continente europeu (9,0%) e da América do Norte (11,8%), apresentaram as menores participações no quinto de renda inferior, indicando sub-representação. Por outro lado, esses dois continentes tiveram, respectivamente, 52,0% e 64,7% de seus trabalhadores presentes no quinto de maiores rendimentos (5º quinto, com média mensal de R\$ 18.950). Em contrapartida, os imigrantes da América Central e Caribe no quinto superior eram apenas 3,2%, indicando significativa sub-representação na classe de renda mais elevada (Gráfico 12).

Gráfico 12. Proporção de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho por quintos inferior e superior de rendimento médio total dos imigrantes, por continentes - 2021



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2021. Nota: Não foram apresentados resultados para as categorias Oceania e não especificado.

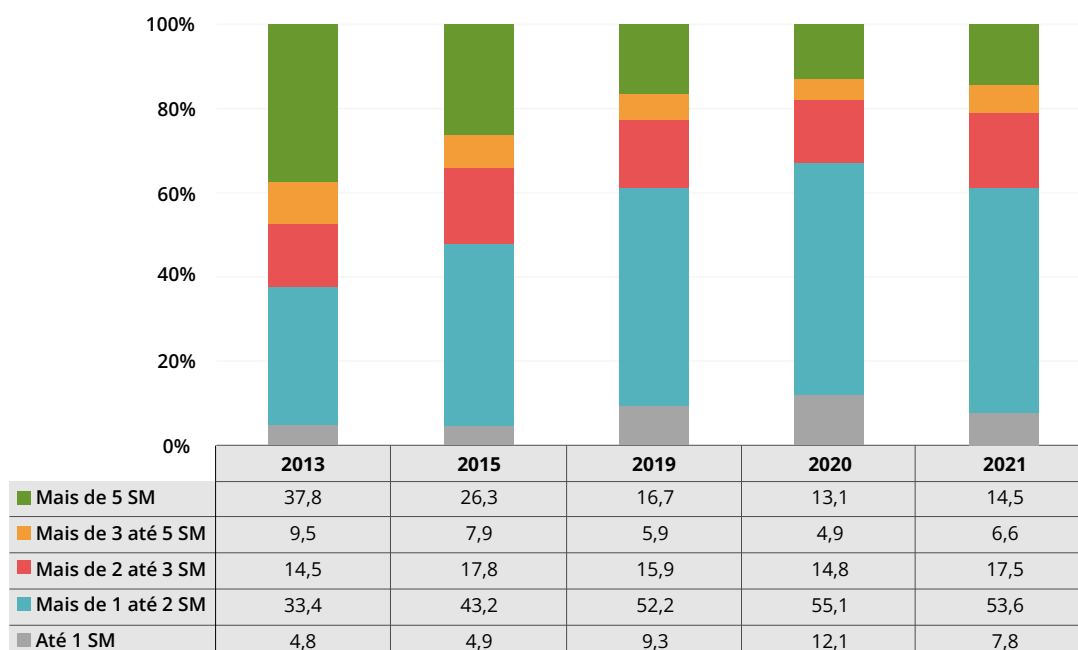
15 Comparação similar foi realizada no relatório anual de 2022, com dados referentes a 2020 (Hallak Neto e Simões, 2022). Os resultados e as principais conclusões não diferiram do encontrado em 2021, revelando a manutenção dessa tendência de desigualdade entre os trabalhadores imigrantes, segundo continentes

Quanto às nacionalidades, franceses, canadenses, russos, alemães, coreanos e britânicos apareceram com maior participação no quinto superior de rendimentos, em torno de 75%. Ou seja, dos 4,4 mil trabalhadores dessas seis nacionalidades, cerca de 3,3 mil estavam entre os 20% de imigrantes mais bem remunerados no mercado de trabalho formal brasileiro. Já em relação à classe de rendimentos inferiores, coube aos venezuelanos a maior representação, uma vez que 32,0% dos trabalhadores dessa nacionalidade situavam-se no quinto inferior, o que correspondia a 15,6 mil dentre os 48,8 mil trabalhadores formais venezuelanos no Brasil. Em seguida, situaram-se os angolanos com 25,8% de seus 2,6 mil trabalhadores registrados formalmente em 2021.

A mudança no padrão dos rendimentos relacionados ao mercado formal de trabalho imigrante no decênio pode também ser verificada tomando-se a evolução da composição segundo faixas salariais referenciadas no salário-mínimo (SM). São destacadas cinco faixas, sendo que a de nível mais baixo comporta o percentual de ocupações que recebeu mensalmente menos do que 1 SM, e a de nível superior as que receberam acima de 5 SM. Entre elas é apresentada a distribuição das ocupações em três faixas intermediárias: mais de 1 até 2 SM; mais de 2 até 3 SM, e mais de 3 até 5 SM.

A evolução temporal sob esse recorte evidencia o aumento gradativo e expressivo da proporção de ocupações contidas nas duas categorias inferiores de rendimentos que, somadas, passaram de 38,2%, em 2013, para 61,4%, em 2021. Entretanto, essa tendência que seguiu intensa até 2020 mostrou arrefecimento em 2021, dado que o resultado da proporção de pessoas recebendo rendimentos mais baixos é ligeiramente melhor do que no ano anterior. De toda forma, no ano final da série disponível, mais de 3/5 dos trabalhadores formais imigrantes recebiam rendimentos mensais inferiores a 2 salários mínimos. Por outro lado, 37,8% dos imigrantes possuíam rendimentos superiores a 5 SM em 2013, sendo que em 2021 essa proporção atingiu apenas 14,5%, um pouco acima da registrada em 2020 (13,1%) (Gráfico 13).

Gráfico 13. Distribuição do total de imigrantes por faixas salariais 2013/2015/2019/2020/2021



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2013/2015/2019/2020/2021.

Entre os continentes, a maioria absoluta dos africanos (58,2%), centro-americanos e caribenhos (72,9%) e sul-americanos (66,5%) situaram-se nas duas primeiras faixas em 2021, ou seja, receberam até 2 SM. Por outro lado, entre os norte-americanos (57,6%) e europeus (41,8%), a faixa mais elevada foi predominante, enquanto os trabalhadores asiáticos apresentaram uma distribuição mais equilibrada, com a maior parte dos ocupados recebendo nas faixas de 1 a 2 SM (36,9%). Esse padrão distributivo entre continentes foi, de certa forma, semelhante ao verificado em 2020, sendo uma tendência notada nos anos finais da série (Tabela 6).

Tabela 6. Número absoluto e relativo de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho, por continentes, segundo classes de salários mínimos (SM) Brasil, 2021

Classes de Salário Mínimo	Total		África		América do Norte		Am. Central e Caribe		América do Sul		Ásia		Europa	
	(número absoluto)	(%)	(número absoluto)	(%)	(número absoluto)	(%)	(número absoluto)	(%)	(número absoluto)	(%)	(número absoluto)	(%)	(número absoluto)	(%)
Total	187.508	100	9.682	100	2.550	100	54.320	100	87.619	100	9.669	100	19.015	100
até 1 SM	14.707	7,8	747	7,7	242	9,5	3.825	7,0	7.397	8,4	633	6,5	1.693	8,9
mais de 1 até 2 SM	100.467	53,6	4.885	50,5	426	16,7	35.764	65,8	50.870	58,1	3.569	36,9	4.176	22,0
mais de 2 até 3 SM	32.786	17,5	2.218	22,9	194	7,6	12.191	22,4	13.617	15,5	1.401	14,5	2.730	14,4
mais de 3 até 5 SM	12.364	6,6	929	9,6	219	8,6	1.875	3,5	5.560	6,3	993	10,3	2.475	13,0
mais de 5 SM	27.184	14,5	903	9,3	1.469	57,6	665	1,2	10.175	11,6	3.073	31,8	7.941	41,8

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS, estoque, 2021. Nota: Não foram apresentados resultados para as categorias Oceania e não especificada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre 2013 e 2022, período que compreende a criação e o desenvolvimento das atividades do OBMigra, o mercado formal de trabalho imigrante no Brasil sofreu alterações expressivas, com mudanças no perfil dos trabalhadores, assim como da movimentação deles dentro do território brasileiro. Cabe ressaltar, nesse sentido, que tais alterações foram resultado dos impactos da conjuntura econômica, social, política e sanitária, com origem nos planos nacional e internacional, e que tiveram como principal resultado tornar o Brasil um ator global importante enquanto destino de novos contingentes de imigrantes, especialmente daqueles com origem no Sul Global.

Após a crise econômica de 2015, no entanto, o crescimento do volume de trabalhadores imigrantes tem se concentrado cada vez mais nas nacionalidades haitianas e venezuelanas, que vêm ampliando suas participações no total destes trabalhadores. Desde 2021, no entanto, a redução do volume de ocupados haitianos vem colocando os venezuelanos como principais atores deste processo, com efeitos em algumas características desta força de trabalho, a exemplo do crescimento da participação de mulheres no mercado de trabalho e da redução de trabalhadores de cor preta.

Esse comportamento também pôde ser verificado na estrutura ocupacional dos imigrantes, com forte participação de venezuelanos e haitianos, mas com tendência de queda do número de trabalhadores desta última nacionalidade nos anos finais do decênio analisado. A análise dos grupos ocupacionais indica que está havendo uma substituição de haitianos por venezuelanos, especialmente entre os ocupados na produção de bens e serviços industriais, principal grupo ocupacional receptor dos trabalhadores dessas duas unidades. As informações também mostram a redução de haitianos em quase todos os demais grupos ocupacionais, o que está relacionado, muito provavelmente, ao comportamento mais geral destes imigrantes, que também vêm registrando reduções no volume de solicitações de refúgio e autorizações de residência no Brasil.

Cabe apontar que o crescimento da participação de trabalhadores da América Central e Caribe e da América do Sul também gerou consequências sobre o comportamento dos indicadores de rendimento, que registrou sucessivas quedas entre 2013 e 2021. Essa tendência reflete as mudanças no perfil educacional e ocupacional dos trabalhadores imigrantes, com aumento daqueles com menor escolaridade e maior participação em grupos ocupacionais de menor qualificação.

Por fim, cabe ressaltar que, ao longo destes dez anos, os trabalhos realizados pelo OBMigra procuraram acompanhar as tendências do mercado formal de trabalho do imigrante, desvendando, a partir de uma série de indicadores, as distintas dinâmicas que se sucederam no período.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Presidência da República Brasil (2009). *Decreto No. 6975*, de 7 de outubro de 2009.

Presidência da República Brasil (2017). *Lei No. 13447*, de 24 de maio de 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2022). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro – 2021. Rio de Janeiro: IBGE.

Hallak Neto, João e Simões, André (2020). *Desigualdade de rendimento do imigrante no mercado de trabalho formal brasileiro*. Relatório RAIS 2020. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, Brasil: OBMigra.

Hallak Neto, João e Simões, André (2021). *A inserção do imigrante no mercado formal de trabalho brasileiro entre 2011 e 2020*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Coordenação-Geral de Imigração Laboral. Brasília, Brasil: OBMigra.

Hallak Neto, João e Simões, André (2020). *Desigualdade de Rendimento do Imigrante no Mercado de trabalho Formal Brasileiro*. Revista Périplos, v. 4, p. 95-124.

Oliveira, Tadeu (2016) A inserção dos estrangeiros no mercado de trabalho formal: o que nos diz a RAIS? Em: Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Araujo, (Ed.) *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro* (pp. 60-74). Relatório Anual 2016. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF.

Simões, André (2018). A inserção dos migrantes qualificados no mercado de trabalho formal brasileiro: características e tendências. Em: Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu, Macedo Marília (Ed.). *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil* (pp.128-148). Relatório Anual 2018. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF.

Simões, André e Hallak Neto, João (2020). *A Inserção do Imigrante Qualificado no Mercado Formal de Trabalho Brasileiro 2010 a 2019*. Relatório RAIS 2020. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF.

A contribuição do OBMigra para os estudos sobre refúgio no Brasil

La contribución del OBMigra a los estudios sobre refugio en Brasil

Gustavo Junger¹

RESUMO

Instituído no ano de 2013 a partir de um termo de cooperação entre o então Ministério do Trabalho (MTb), via Conselho Nacional de Imigração (CNIg), e a Universidade de Brasília (UnB), o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) coopera atualmente com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) que, a partir de 2019, assumiu as competências relacionadas às questões de imigração laboral no Brasil. Ao longo dos últimos 10 anos o OBMigra aportou contribuições extremamente relevantes para a promoção e aprofundamento do conhecimento acerca das diferentes dimensões relacionadas à mobilidade humana internacional no Brasil. No que se refere à temática do refúgio, a trajetória do observatório se confunde com um processo de transformações substanciais verificadas no panorama brasileiro no que tange a esse tema. O capítulo pretende apresentar um panorama demográfico do refúgio no Brasil transcorridos 10 anos de atuação do OBMigra, a partir da análise dos cenários verificados para os anos de 2013 e 2022.

Palavras-chave: Refúgio. Mobilidade. Panorama. Brasil. OBMigra.

¹ Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGEO-UERJ/2020) é pesquisador associado ao Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM), ao Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). Técnico da Coordenação de População e Indicadores Sociais (Copis) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E-mail: gustavojungerdasilva@gmail.com. Red acadêmica: <https://orcid.org/0000-0003-4146-5368>

RESUMEN

Creado en el 2013 a partir de un acuerdo de cooperación entre el entonces Ministerio de Trabajo (MTb), a través del Consejo Nacional de Inmigración (CNlg), y la Universidad de Brasilia (UnB), el Observatorio Internacional de las Migraciones (OBMigra) coopera actualmente con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) que, a partir de 2019, asumió responsabilidades relacionadas con temas de inmigración laboral en Brasil. En los últimos 10 años, OBMigra ha realizado contribuciones sumamente relevantes para la promoción y profundización del conocimiento sobre las diferentes dimensiones relacionadas con la movilidad humana internacional en Brasil. En lo que respecta al tema del refugio, la trayectoria del observatorio se entrelaza con un proceso de transformaciones sustanciales que se observan en el panorama brasileño en torno a este tema. El artículo pretende presentar un panorama demográfico de los refugios en Brasil pasados los 10 primeros años del OBMigra, a partir del análisis de los escenarios verificados para los años 2013 y 2022.

Palabras-clave: Refugio. Movilidad. Panorama. Brasil. OBMigra.

INTRODUÇÃO

Há anos os deslocamentos forçados se mantêm como uma tendência crescente no contexto da mobilidade humana internacional. Segundo a última versão do relatório *Global Trends: forced displacement in 2022*² (ACNUR, 2023), no final do ano de 2022, cerca de 108,4 milhões de pessoas em todo mundo foram forçadas a se deslocar³, tratando-se de um aumento de 19,1 milhões em relação ao registrado no ano anterior, 2021.

No Brasil, os últimos 10 anos corresponderam a um período marcado por uma profunda transformação do cenário do refúgio no país. Trata-se de um processo que guarda relação direta com o contexto regional latino-americano, conforme argumentou-se em Junger da Silva (2021), associado principalmente às dinâmicas venezuelanas de imigração e refúgio que assumiram um protagonismo inegável a partir de meados da última década.

Todo esse processo de redefinição do panorama brasileiro do refúgio foi acompanhado de perto pelo OBMigra através de estudos teóricos e empíricos que evidenciaram as transformações demográficas e sociais que se processaram. Os trabalhos de organização e sistematização das bases de

2 Tendências Globais – Deslocamento Forçado em 2022 (tradução). Divulgado pelo Acnur no mês de junho de 2023, no âmbito das atividades de celebração do dia mundial do refugiado.

3 O maior número de deslocados forçados desde o início da série histórica, em 1993, quando se passou a considerar as 4 tipologias básicas (refugiados sob mandato do Acnur, refugiados sob mandato do UNRWA, solicitantes de refúgio e deslocados internos sob mandato da Acnur) às quais, a partir de 2018, os venezuelanos deslocados no exterior foram incluídos.

dados sobre refúgio, primeiro do Sistema de Tráfego Internacional – Medidas de Alertas e Restrições (STI-MAR) e do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), posteriormente migrada para o Sistema da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (Sisconare), constituíram ações decisivas para a ampliação do conhecimento sobre um grupo populacional demandante de proteção no país de acolhimento.

Desde 2020 o observatório estreitou a sua parceria com a Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-Conare) ao assumir a elaboração do anuário Refúgio em Números, o que possibilitou não somente um aprimoramento do tratamento estatístico conferido às bases de dados sobre refúgio, como a ampliação da exploração dessas informações a partir de cruzamentos que permitiram um olhar mais acurado para questões como grupos etários e gênero. Estas ações revelaram, entre outros aspectos, a maior presença de crianças, adolescentes e mulheres entre os solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil, um desdobramento notável das transformações demográficas supramencionadas (Junger da Silva, et al., 2020; 2021; 2022; 2023).

O OBMigra também trabalhou para a produção de informações sobre à inserção laboral dos solicitantes de refúgio e refugiados no mercado de trabalho formal brasileiro através do pareamento das bases de dados: Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Uma ação que permitiu conhecer os padrões de inserção das pessoas solicitantes de refúgio e refugiadas no mercado formal de trabalho, revelando ainda setores de maior engajamento dessa força de trabalho, patamares salariais, características de dispersão no território, entre outros aspectos (Cavalcanti, et al., 2019; Junger da Silva, et al., 2020).

Enquanto no campo das políticas públicas para pessoas imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas o observatório associou suas análises a informações relevantes captadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2018 (IBGE, 2019) sobre como os municípios, no contexto das transformações que se processavam na última década, atuavam junto às pessoas solicitantes e refugiadas para a promoção de políticas locais de acolhimento e integração (Junger da Silva, et al., 2021).

Ao longo dos últimos 10 anos o OBMigra atuou incessantemente no atendimento a imprensa, gestores públicos, assim como entre os pares acadêmicos, para a disseminação de informações confiáveis sobre o refúgio no Brasil, acompanhadas dos necessários esclarecimentos conceituais e metodológicos. Uma atuação cotidiana e, justamente em virtude disso menos visível, mas que sem dúvida contribuiu para o melhor monitoramento e compreensão de um fenômeno social que a exemplo do que se verifica no contexto global, assumiu maior complexidade no Brasil, com reflexos evidentes na relevância que se materializou no debate público.

O capítulo tem como objetivo apresentar um panorama demográfico do refúgio no Brasil, transcorridos 10 anos da criação do OBMigra⁴, com um olhar mais atento para os anos de 2013 e 2022 enquanto pontos extremos de um período marcado por profundas mudanças para este cenário.

No que tange os dados sobre solicitações de refúgio, estes eram obtidos até 2021 a partir de extração de parte do banco de dados do Sistema de Tráfego Internacional – Módulo de Alertas e Restrições (STI-MAR), sob responsabilidade da Polícia Federal.

De 2022 em diante esses dados são disponibilizados pela Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG CONARE), a partir do sistema estruturado, SISCONARE, que faz toda gestão dos processos de solicitações, análises e concessões de refúgio.

Já sobre a base de dados referentes às decisões tomadas pelo CONARE e sua Coordenação-Geral, ressalta-se que a mesma está em fase de transição para o SISCONARE. Enquanto a transição não se completa, a base atual de decisões é enviada pela CG CONARE ao IBGE que a recebe e a trata de modo a possibilitar o uso estatístico, que é realizado pela equipe de pesquisadores do OBMigra.

Sobre a referência de origem das pessoas refugiadas e das pessoas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, os dados ora analisados tratam de informações, por vezes combinadas, sobre país de nascimento, nacionalidade, ou país de residência habitual. Nesse sentido, a exemplo do procedimento adotado por Junger da Silva, Cavalcanti, Oliveira e outros (2020, 2021, 2022 e 2023), com o intuito de conferir melhor fluidez à análise, a referência ao longo do texto será apenas aos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e aos refugiados com uma qualificação de origem eventualmente mais simplificada, se necessário, mas sempre resguardando o sentido e a complexidade da informação.

Feitas as necessárias considerações conceituais e metodológicas, nos dedicamos agora ao esforço de traçar um panorama ampliado da realidade do refúgio no país transcorridos 10 anos de atuação do OBMigra, com destaque para os anos de 2013 e 2022. Com esse intuito, na próxima seção, a análise se volta para as informações sobre solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, extraídas a partir do módulo específico do Sisconare para, em seguida, explorar os dados sobre refugiados reconhecidos, utilizando para tanto as bases de dados sob gestão da Coordenação-Geral do Conare (CG-Conare).

4 Instituído no ano de 2013, a partir do Termo de Cooperação Técnica 04/2013 entre o então Ministério do Trabalho (MTb), via Conselho Nacional de Imigração (CNig), e a Universidade de Brasília (UnB), o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) coopera atualmente com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) que, a partir de 2019, assumiu as competências relacionadas às questões de imigração laboral no Brasil.

SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO NO BRASIL (2013-2022)

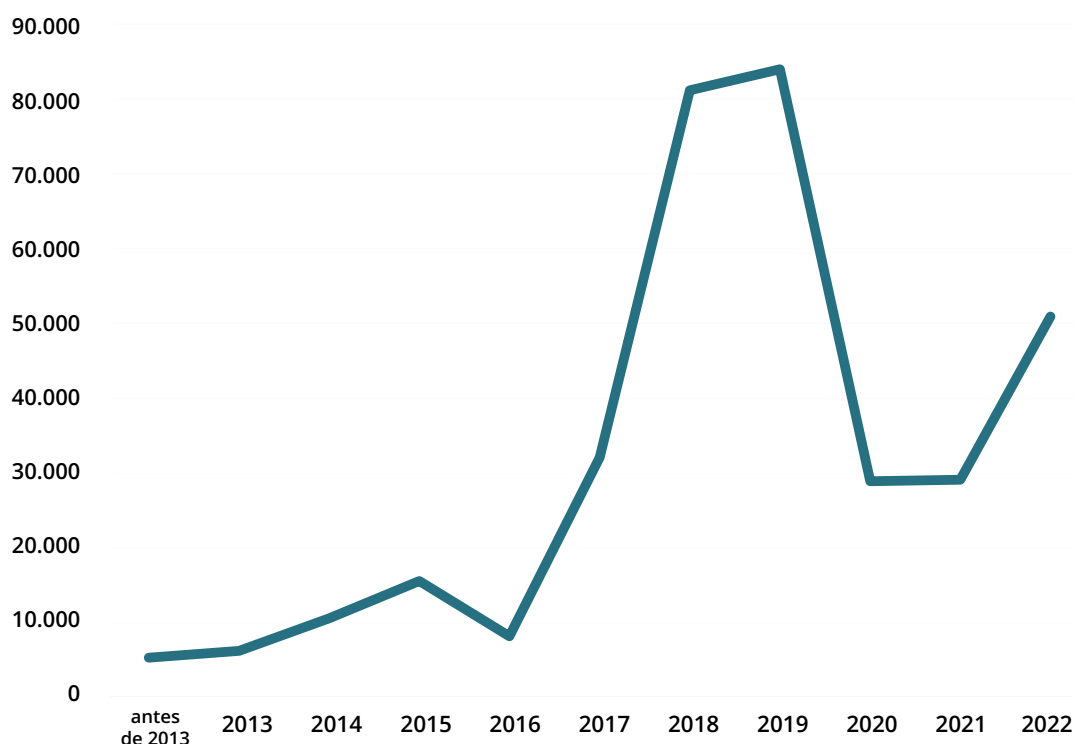
Nesta seção serão apresentadas informações sobre solicitantes de refúgio, considerando o sexo, assim como o país de nacionalidade ou de residência habitual desse grupo populacional. Busca-se traçar um panorama comparativo do cenário do refúgio para os anos de 2013 e 2022 contemplando, portanto, a trajetória de transformações verificadas ao longo dos 10 anos de atuação do Observatório das Migrações Internacionais.

Inicia-se a análise a partir dos dados sobre solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado para o período 2013-2022. Como é possível observar no Gráfico 1.1, no período 2013-2022, o Brasil recebeu 345.257 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, o que corresponde a 98,3% do total de solicitações de refúgio registradas no Brasil até o final do ano de 2022. A maior parte destas solicitações (86,2%) foram registradas entre os anos de 2017 e 2022, com destaque para o ano de 2019 quando foram registradas 82.552 solicitações (23,5%). No ano de 2013, mesmo ano de instituição do OBMigra, foram registradas 6.810 solicitações de refúgio, o menor volume registrado nos últimos 10 anos, mas ainda assim superior a todo estoque de solicitações de refúgio registradas em todo período anterior (5.920). Por outro lado, o ano de 2022 registrou o terceiro maior volume de solicitações de refúgio (50.355)⁵, atrás apenas dos anos de 2018 e 2019 e que pode ser compreendido como uma retomada após um período de maiores restrições à mobilidade humana internacional em decorrência das ações impostas em virtude da pandemia de COVID-19, quando medidas de restrições à entrada de imigrantes no país foram tomadas em razão da pandemia⁶.

5 Um aumento de cerca de 639,4% em relação ao ano de criação do OBMigra, 2013.

6 As medidas de restrição estão contidas em diversas portarias, sendo a primeira editada em 19 de março de 2020. O normativo atualmente vigente é a Portaria interministerial nº 678, de 12 de setembro de 2022.

Gráfico 1.1. Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo ano de solicitação - Antes de 2013, 2013-2022.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2013 a 2022.

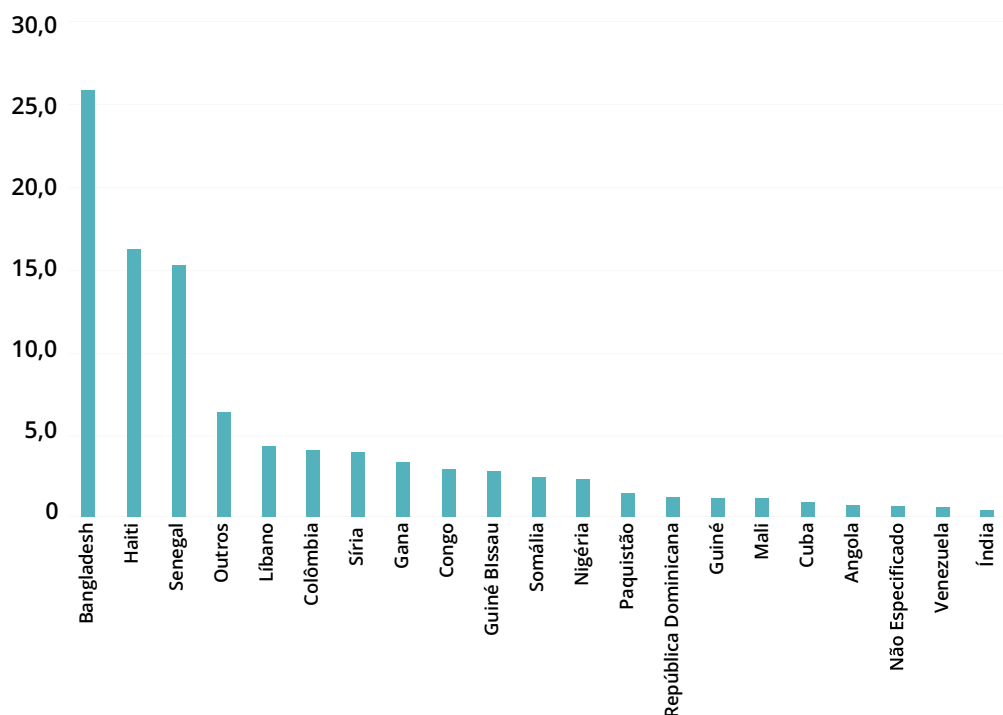
Quanto a origem desses solicitantes de refúgio, verifica-se que no ano de 2013 o Brasil recebeu solicitações de refúgio de pessoas oriundas de 69 países, o que à época já tornava relevante o espalhamento geográfico desse grupo. Os bengalis (1.764), haitianos (1.112) e senegaleses (1.041) constituíram os principais países de nacionalidade ou de residência habitual entre as pessoas que solicitaram refúgio. Os solicitantes destes 3 países, em conjunto, representaram 57,5% do total de solicitações de refúgio registradas no ano de 2013 (Tabela 1.1, Gráfico 1.2 e Mapa 1.1). Já no ano de 2022, a diversidade de origem das pessoas solicitantes de refúgio se ampliou substancialmente alcançando 139 diferentes países de nacionalidade ou de residência habitual, pouco mais do dobro do verificado no ano de 2013. As pessoas venezuelanas constituíram o principal grupo solicitante de refúgio com 33.753 solicitações registradas, representando 67,0% do total de solicitações de reconhecimento da condição de refúgio verificadas no último ano da série histórica analisada e refletindo o cenário de intensa mobilidade internacional forçada venezuelana que se estabeleceu em meados da última década. Destacaram-se ainda os cubanos (5.484) e os angolanos (3.418), o que significa que os solicitantes oriundos destes 3 países corresponderam a 84,7% do total de solicitações de refúgio registradas no ano de 2022 (Tabela 1.2, Gráfico 1.3 e Mapa 1.2).

Tabela 1.1. Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2013.

Principais Países	Nº de solicitações
Total	6.810
Bangladesh	1.764
Haiti	1.112
Senegal	1.041
Líbano	297
Colômbia	285
Síria	276
Gana	232
Congo	203
Guiné Bissau	192
Somália	174
Nigéria	161
Paquistão	105
República Dominicana	90
Guiné	86
Mali	85
Cuba	68
Angola	57
Não Especificado	56
Venezuela	49
Índia	36
Outros	441

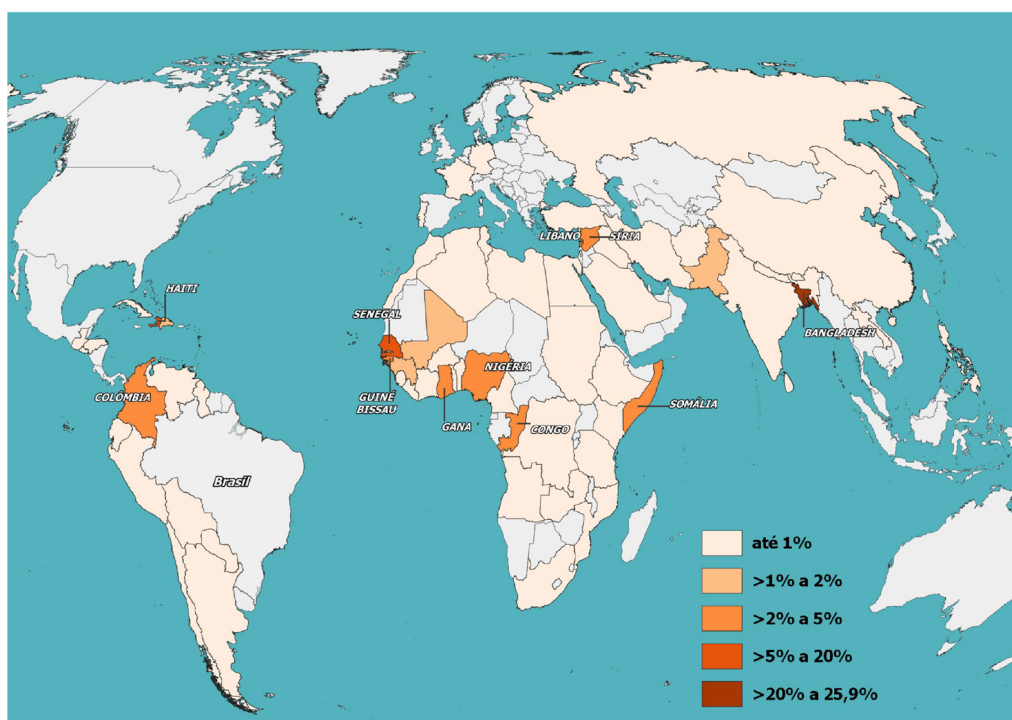
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal (STI-MAR), 2013.

Gráfico 1.2. Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2013.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal (STI-MAR), 2013.

Mapa 1.1. Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2013.



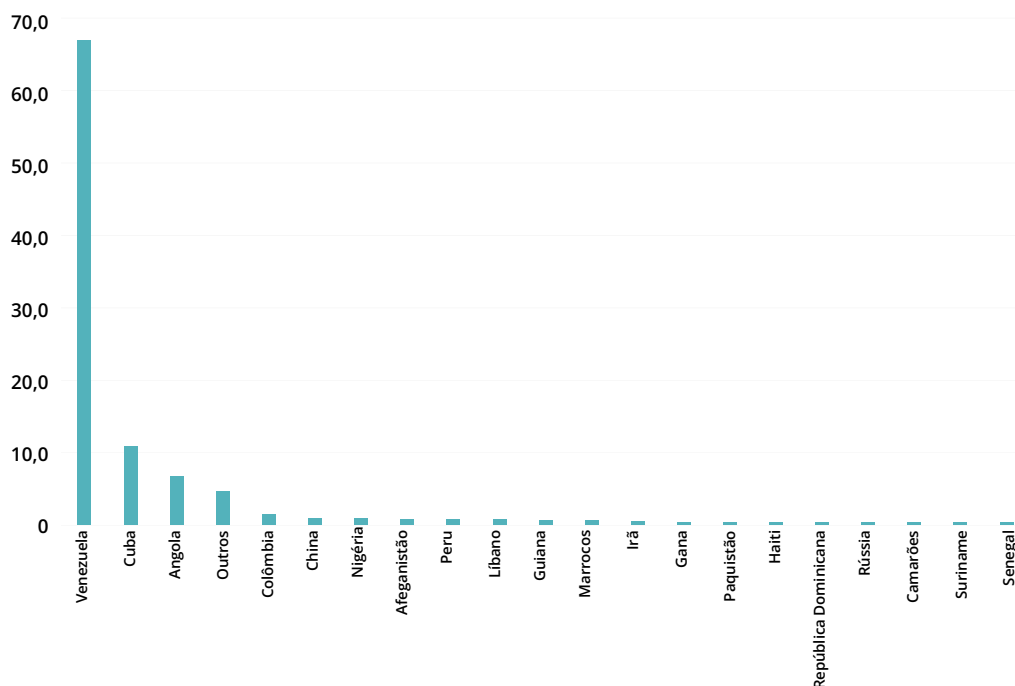
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal (STI-MAR), 2013.

Tabela 1.2. Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2022.

Principais Países	Nº de solicitações
Total	50.355
Venezuela	33.753
Cuba	5.484
Angola	3.418
Colômbia	744
China	512
Nigéria	459
Afeganistão	405
Peru	403
Líbano	387
Guiana	345
Marrocos	326
Irã	246
Gana	212
Paquistão	212
Haiti	208
República Dominicana	199
Rússia	184
Camarões	166
Suriname	166
Senegal	158
Outros	2.368

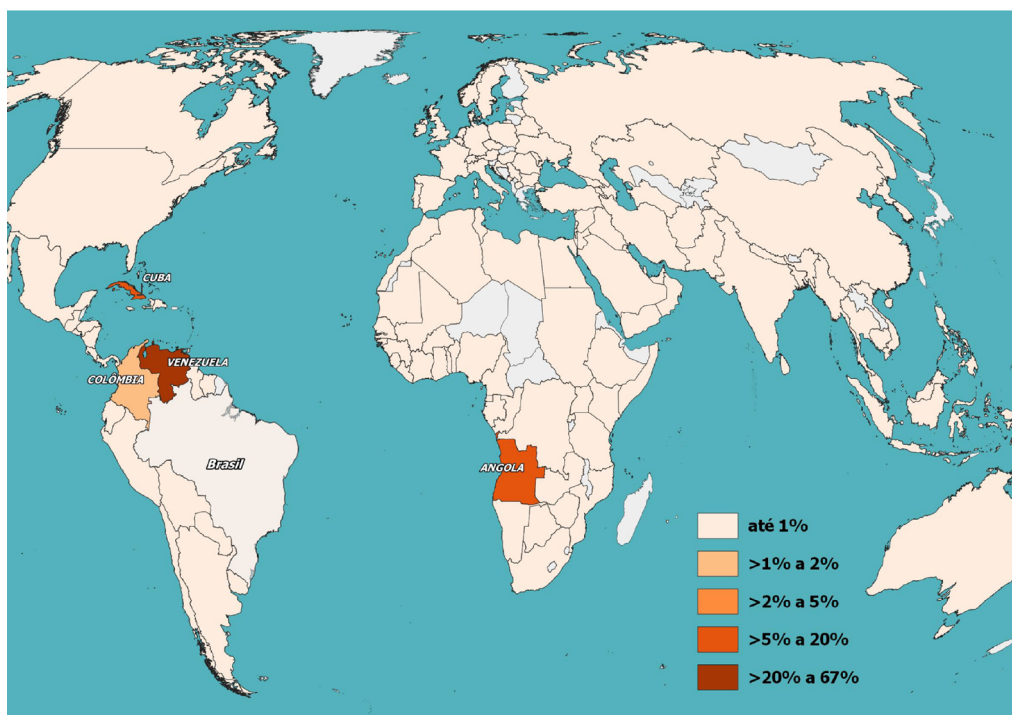
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados de Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2022.

Gráfico 1.3. Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2022.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados de Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2022.

Mapa 1.2. Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2022.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados de Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2022.

Verifica-se que ao longo da década as origens desses solicitantes também se alteram sobremaneira com uma maior participação de pessoas latino-americanas que, em 2013, já representaram 24,2% das solicitações de refúgio registradas no país⁷ (Gráfico 1.2 e Mapa 1.1), enquanto no ano de 2022 passaram a representar 83,1% do total de pessoas que solicitaram refúgio ao Brasil ao final daquele ano (Gráfico 1.3 e Mapa 1.2). No ano de 2022 estas pessoas latino-americanas solicitantes de refúgio tiveram como origem 23 diferentes países⁸ com destaque absoluto, conforme abordado anteriormente, para os venezuelanos (33.753) e cubanos (5.484) que em conjunto concentraram 77,9% do total de solicitações de refúgio registradas no Brasil no ano de 2022 (Tabela 1.2, Gráfico 1.3 e Mapa 1.2).

Sobre a maior presença de solicitantes de refúgio latino-americanos, cabe destacar que autores como Magalhães (2018), assim como Marinucci e Milesi (2006), chamaram atenção para a redefinição dos sistemas de mobilidade humana, cada vez mais caracterizados por fluxos intrarregionais como aqueles que hoje se refletem no panorama de mobilidade humana na América Latina e, particularmente, no Brasil. Inclusive, Magalhães (2018), ao refletir sobre a emergente mobilidade humana Sul-Sul, apoiado nas tendências migratórias apontadas pela Organização Internacional para a Migrações (OIM) para o ano de 2017, ressalta que tais movimentos reforçam uma lógica espacial de mobilidade intrarregional latino-americana. Segundo o autor,

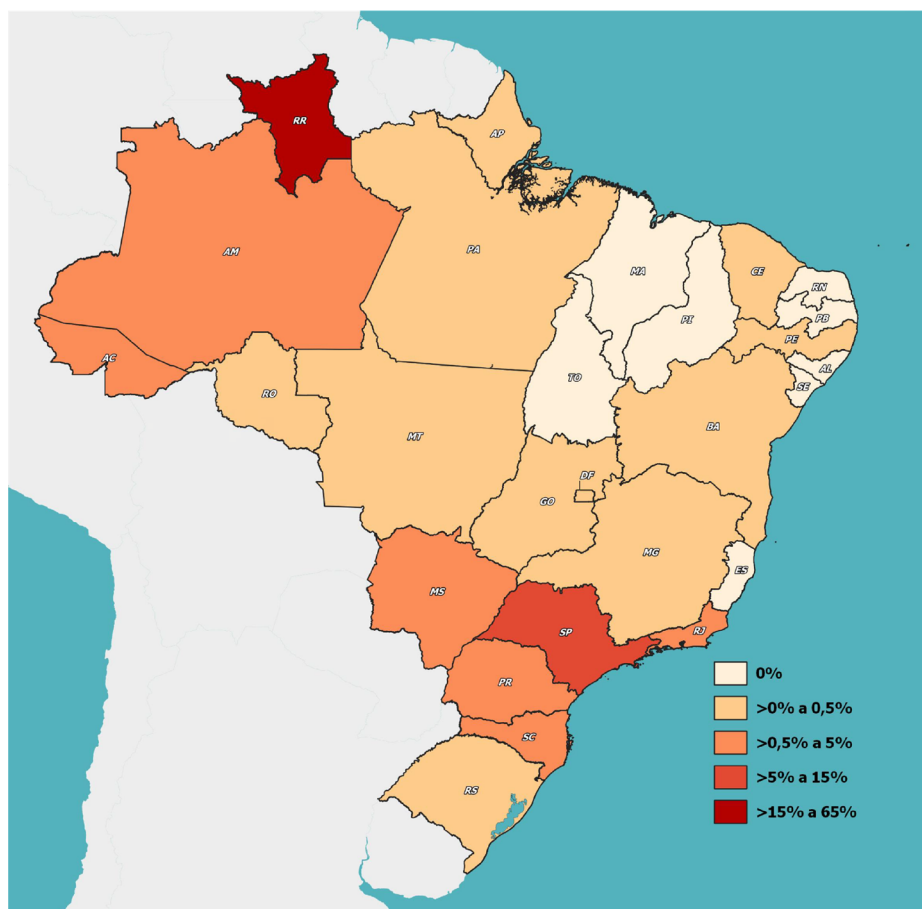
Na atualidade, as migrações na região mostram um aumento dos movimentos intrarregionais, facilitados pela difusão das tecnologias de comunicação, barateamento dos custos de transporte e, essencialmente, pelas condições políticas vigentes na região, a partir da implementação e funcionamento dos mecanismos de integração regionais (a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos, a União das Nações Sul-americanas, a Comunidade Andina e o Mercado Comum do Sul). Por sua vez, os tradicionais países de destino das migrações desde a América do Sul, particularmente os mais desenvolvidos, levantam crescentes barreiras, impedindo os fluxos de entrada e saída, assim como a residência, nos mesmos [...] (2018, p.368-369).

As dinâmicas de maior mobilidade intrarregional, conforme apontada por Magalhães (2018), refletiram-se ao longo da última década em uma nova geografia do refúgio no Brasil, o que se expressou em uma significativa concentração de solicitações de refúgio em algumas UFs da Região Norte em virtude das condições geográficas de acesso ao território brasileiro, em particular Roraima, onde se localiza a fronteira do Brasil com a Venezuela, e que concentrou cerca de 65,0% das solicitações apresentadas entre 2013 e 2022 (Mapa 1.3).

7 A maior presença de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e refugiados latino-americanos é um fenômeno que pode ser localizado temporalmente no início da última década, entre os anos de 2010 e 2011, quando o Brasil passou a receber os primeiros grupos de pessoas solicitantes haitianas as quais se juntaram às pessoas solicitantes colombianas que já ingressavam no Brasil como solicitantes de refúgio há mais tempo, mas em volume muito inferior.

8 Enquanto no ano de 2013 as pessoas latino-americanas que solicitaram refúgio ao Brasil tiveram como origem 15 diferentes países.

Mapa 1.3. Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo UF de solicitação, Brasil, 2013-2022.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2013 a 2022.

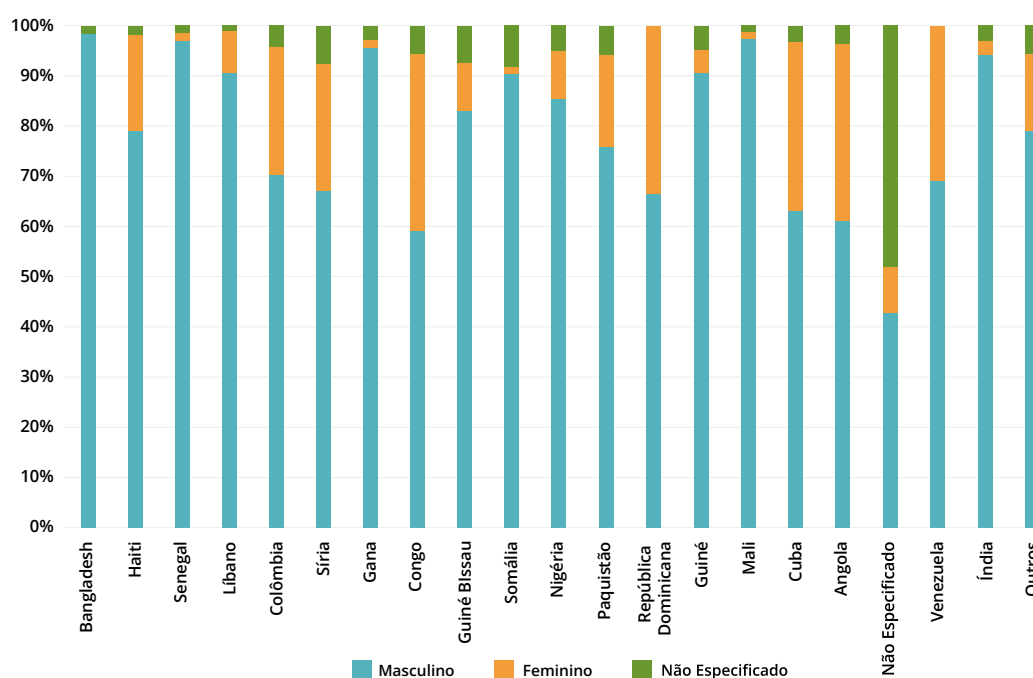
Seguindo para uma exploração das informações sobre solicitações de refúgio por sexo, segundo os principais países de nacionalidade ou residência habitual (Tabela 1.3 e Gráfico 1.4), observa-se que no ano de 2013 estes eram majoritariamente homens (86,7%), com destaque para os solicitantes bengalis e senegaleses que, em conjunto, representaram 46,6% dos homens, mas apenas 2,5% das mulheres solicitantes de refúgio. Os maiores desequilíbrios na representação por sexo para o grupo analisado. Já os solicitantes haitianos, segundo grupo mais expressivo no ano de início das atividades do OBMigra, contribuíram com o maior percentual de mulheres solicitantes (30,8%).

Tabela 1.3. Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil, 2013.

Sexo	Homens	Mulheres	Não especificado
Total	5.905	691	214
Bangladesh	1.737	2	25
Haiti	880	213	19
Senegal	1.012	15	14
Líbano	270	24	3
Colômbia	201	72	12
Síria	186	69	21
Gana	222	4	6
Congo	120	72	11
Guiné Bissau	160	18	14
Somália	158	2	14
Nigéria	138	15	8
Paquistão	80	19	6
República Dominicana	60	30	0
Guiné	78	4	4
Cuba	83	1	1
Mali	43	23	2
Angola	35	20	2
Não Especificado	24	5	27
Veneuela	34	15	0
Índia	34	1	1
Outros	350	67	24

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal (STI-MAR), 2013.

Gráfico 1.4. Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil, 2013.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal (STI-MAR), 2013.

Ainda sobre o ano de 2013, no que se refere à estrutura por grupos idade, a tabela 1.4 e o gráfico 1.5 revelam que o maior volume de solicitantes tinha idade entre 25 e 39 anos (4.147), representando cerca de 60,9% das pessoas solicitantes, seguido pelo grupo com idade entre 15 e 24 anos (1.720) e o grupo entre 40 e 59 anos (648). Estes três grupos concentraram 95,7% das pessoas solicitantes de refúgio à época, refletindo um perfil mais jovem e, portanto, concentrado em pessoas em idade produtiva.

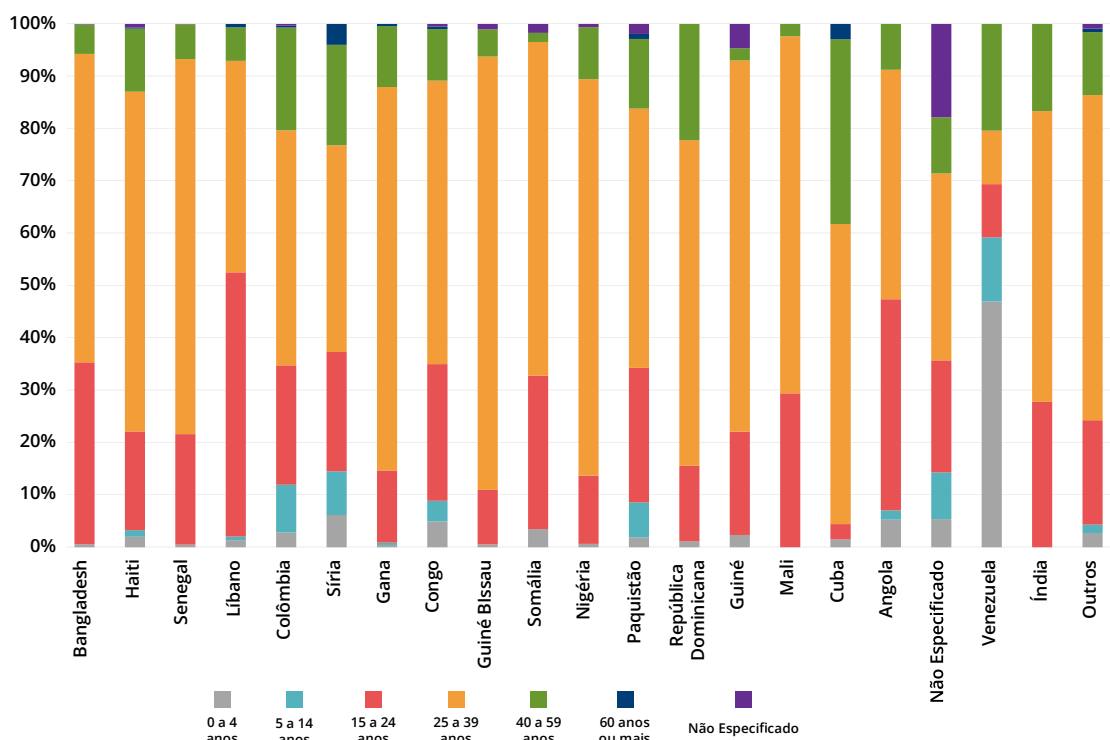
Seguindo com a análise por grupos de idade, considerando os principais países de nacionalidade ou residência habitual, os solicitantes sírios eram os mais representativos nos grupos de idade com menos de 15 anos (17,2%), seguidos pelos haitianos (15,5%), colombianos (14,7%) e venezuelanos (12,5%). Cabe ressaltar que no caso dos solicitantes venezuelanos as pessoas com menos de 15 anos representaram 59,2% do total de pessoas que solicitaram refúgio ao Brasil no primeiro ano de atividade do OBMigra. Trata-se de um dado relevante para a compreensão da influência exercida, na última década, pelos fluxos de pessoas solicitantes venezuelanas para a promoção de transformações demográficas que promoveram a maior presença de crianças e mulheres entre as pessoas solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil.

Tabela 1.4. Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por grupos de idade, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil - 2013.

Sexo	0 a 4 anos	5 a 14 anos	15 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	60 anos ou mais	Não Especificado
Total	132	100	1.720	4.147	648	24	39
Bangladesh	10	0	613	1.040	99	0	2
Haiti	22	14	210	722	134	2	8
Senegal	5	0	220	746	69	0	1
Líbano	4	2	150	120	19	2	0
Colômbia	8	26	65	128	56	1	1
Síria	17	23	63	109	53	11	0
Gana	1	1	32	170	27	1	0
Congo	10	8	53	110	20	1	1
Guiné Bissau	1	0	20	159	10	0	2
Somália	6	0	51	111	3	0	3
Nigéria	1	0	21	122	16	0	1
Paquistão	2	7	27	52	14	1	2
República Dominicana	1	0	13	56	20	0	0
Guiné	2	0	17	61	2	0	4
Mali	0	0	25	58	2	0	0
Cuba	1	0	2	39	24	2	0
Angola	3	1	23	25	5	0	0
Não Especificado	3	5	12	20	6	0	10
Venezuela	23	6	5	5	10	0	0
Índia	0	0	10	20	6	0	0
Outros	12	7	88	274	53	3	4

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal (STI-MAR), 2013.

Gráfico 1.5. Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por grupos de idade, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil - 2013.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal (STI-MAR), 2013.

Direcionando o olhar para o ano de 2022, a análise das informações sobre solicitações de refúgio por sexo, segundo os principais países de nacionalidade ou residência habitual (Tabela 1.5 e Gráfico 1.6), revela que os homens ainda eram predominantes, 54,6%, frente a 45,4% de solicitantes mulheres, o que evidencia o crescimento das mulheres solicitantes no panorama do refúgio no Brasil ao longo da última década, conforme apontado por Junger da Silva, et al. (2023). Já quanto à origem desses solicitantes, em 2022, os venezuelanos representaram 64,4% dos homens solicitantes e 70,2% das mulheres solicitantes de refúgio. Trata-se de um maior equilíbrio na estrutura de distribuição por sexo e país de nacionalidade ou residência habitual, que se estende para os grupos mais representativos de solicitantes de refúgio incluindo, portanto, pessoas com origem em Cuba, Angola e Colômbia.

No que se refere à estrutura por grupos idade para o ano de 2022, a tabela 1.6 e o gráfico 1.7 revelam que o maior volume de solicitantes tinha idade entre 25 e 39 anos (15.643), representando cerca de 31,1% das pessoas solicitantes, seguido pelas pessoas com menos de 15 anos de idade (15.084) e o grupo entre 15 e 24 anos (10.579). Estes três grupos concentraram 82,0% das pessoas solicitantes de refúgio, reforçando o perfil jovem que já se desenhava no ano de criação do OBMigra, inclusive com a presença marcante de crianças e adolescentes.

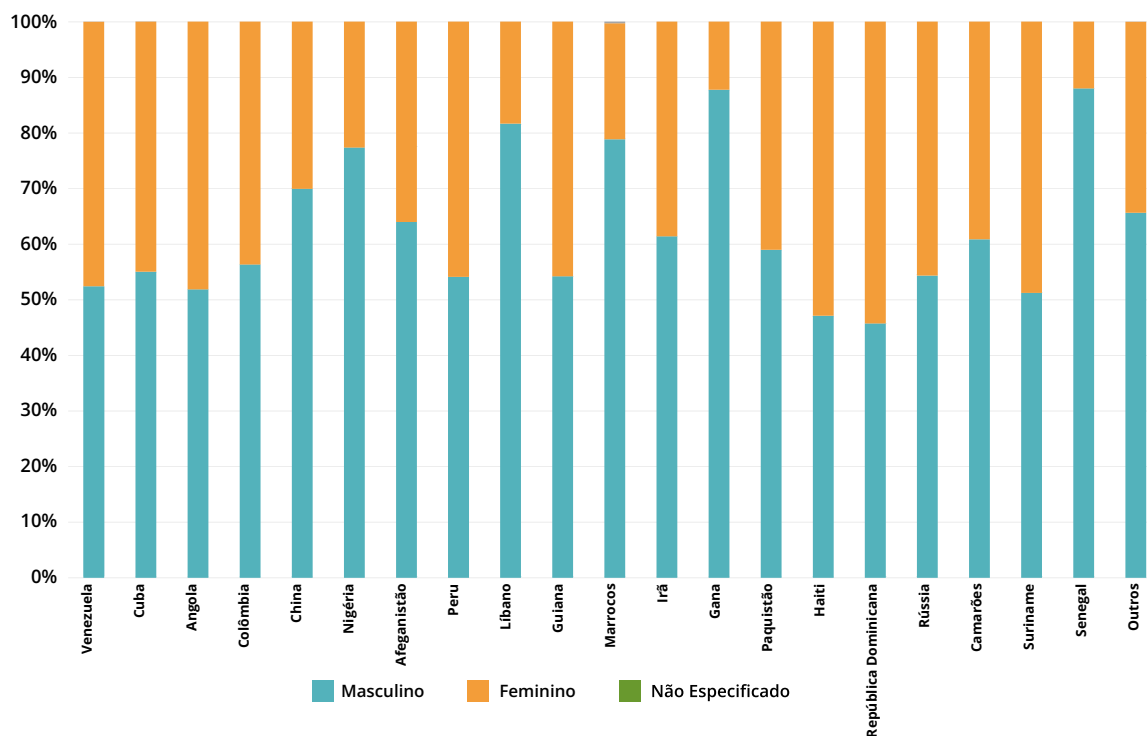
Na sequência, a análise por grupos de idade, considerando os principais países de nacionalidade ou residência habitual (Gráfico 1.7) demonstra, mais uma vez, a influência da mobilidade internacional venezuelana para o panorama do refúgio no Brasil. Isso porque, no ano de 2022, os solicitantes venezuelanos se tornaram os mais expressivos para todos os grupos de idade, chegando a representar cerca de 82,5% das pessoas solicitantes com menos de 15 anos de idade.

Tabela 1.5. Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil, 2022.

Sexo	Homens	Mulheres	Não especificado
Total	27.482	22.852	21
Venezuela	17.693	16.042	18
Cuba	3.018	2.465	1
Angola	1.772	1.646	0
Colômbia	419	325	0
China	358	154	0
Nigéria	355	104	0
Afeganistão	259	146	0
Peru	218	185	0
Líbano	316	71	0
Guiana	187	158	0
Marrocos	257	68	1
Irã	151	95	0
Gana	186	26	0
Paquistão	125	87	0
Haiti	98	110	0
República Dominicana	91	108	0
Rússia	100	84	0
Camarões	101	65	0
Suriname	85	81	0
Senegal	139	19	0
Outros	1.554	813	1

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados de Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2022.

Gráfico 1.6. Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil, 2022.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados de Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2022.

Tabela 1.6. Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por grupos de idade, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil - 2022.

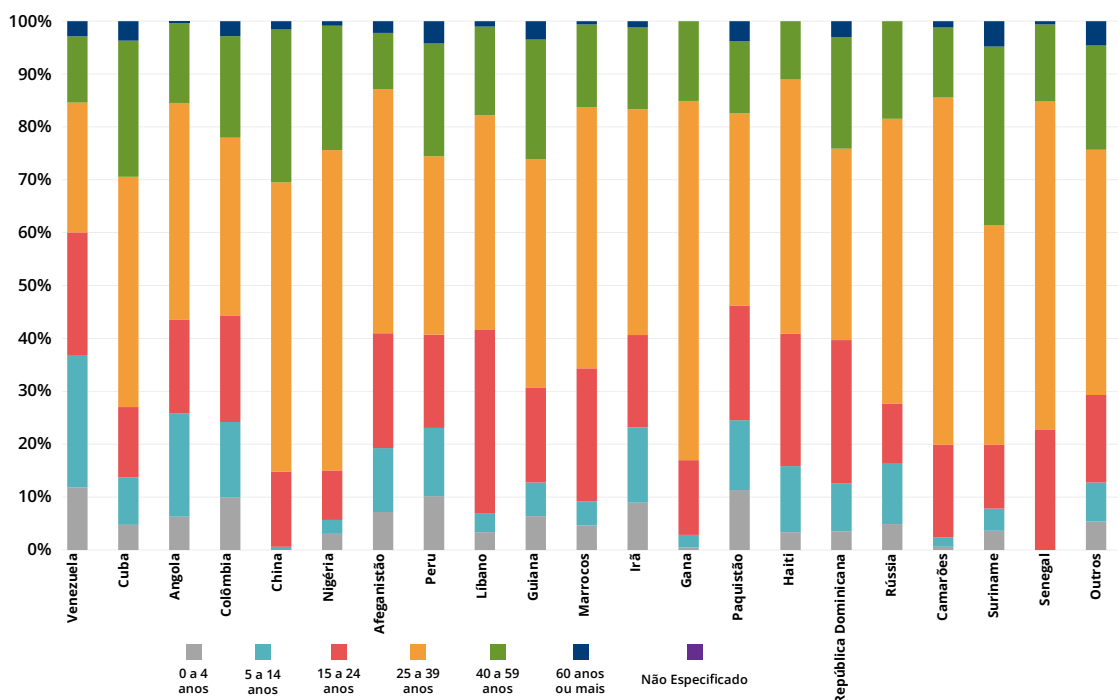
Sexo	0 a 4 anos	5 a 14 anos	15 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	60 anos ou mais
Total	4.868	10.216	10.579	15.643	7.653	1.396
Venezuela	3.981	8.463	7.821	8.284	4.238	966
Cuba	260	493	729	2.388	1.412	202
Angola	215	669	603	1.402	515	14
Colômbia	74	106	150	250	143	21
China	0	3	73	280	148	8
Nigéria	14	12	43	278	108	4
Afeganistão	29	49	88	187	43	9
Peru	41	52	71	136	86	17
Líbano	13	14	134	157	65	4
Guiana	22	22	62	149	78	12
Marrocos	15	15	82	161	51	2
Irã	22	35	43	105	38	3
Gana	1	5	30	144	32	0
Paquistão	24	28	46	77	29	8
Haiti	7	26	52	100	23	0
República Dominicana	7	18	54	72	42	6
Rússia	9	21	21	99	34	0
Camarões	1	3	29	109	22	2
Suriname	6	7	20	69	56	8
Senegal	0	0	36	98	23	1
Outros	127	175	392	1.098	467	109

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados de Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2022.

9 Estes dados decorrem, fundamentalmente, do reconhecimento por parte do Conare, em junho de 2019, do cenário de grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela (Nota Técnica nº 3/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ), o que permitiu a análise e decisão em bloco de um volume substancial de processos de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado oriundos daquele país.

10 O total de pessoas reconhecidas como refugiadas na última década (62.503) corresponde, por outro lado, a 94,2% do total de pessoas reconhecidas como refugiadas até o final do ano de 2022 (66.327).

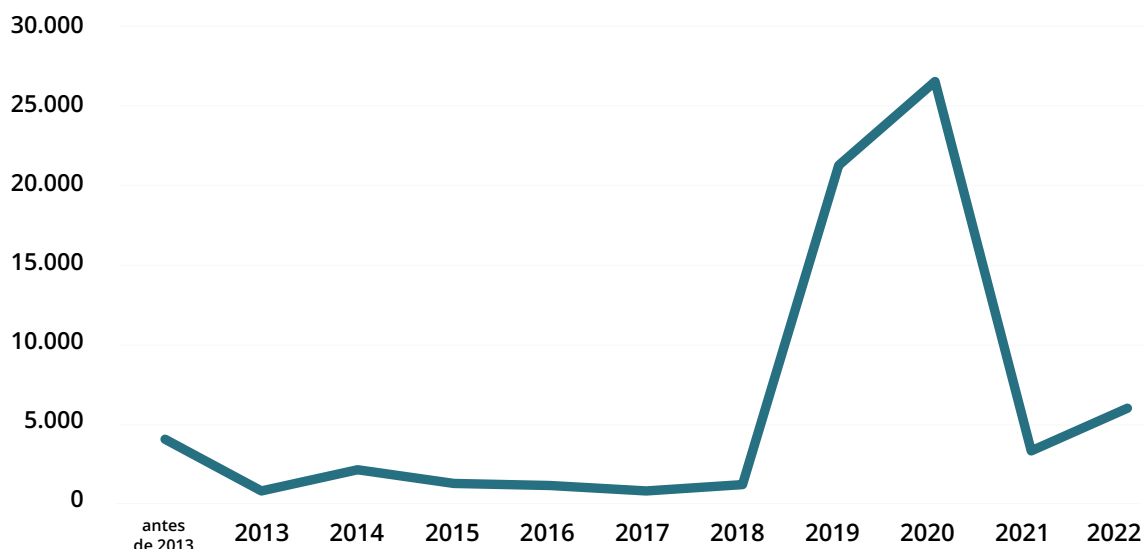
Gráfico 1.7. Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por grupos de idade, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil - 2022.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados de Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2022.

Seguindo para a análise das informações sobre refugiados reconhecidos ao longo dos 10 anos de atuação do OBMigra (2013-2022), a partir do gráfico 2.1, observa-se que um total de 62.503 pessoas foram reconhecidas como refugiadas na última década. O ano que registrou o maior volume de pessoas que tiveram as suas solicitações de refúgio reconhecidas foi o ano de 2020 (26.577), o que ocorreu justamente em meio a pandemia de COVID-19, seguido pelo ano de 2019 (21.241). Em conjunto, o volume de pessoas reconhecidas nos anos de 2019 e 2020 representaram cerca de 76,5% do total de pessoas que obtiveram refúgio no período analisado⁹¹⁰. Por sua vez, o ano de 2022 pode ser considerado um bom indicativo sobre o maior dinamismo verificado para o cenário do refúgio no Brasil na última década. Em 2022, 5.795 pessoas foram reconhecidas como refugiadas no país, correspondendo apenas ao terceiro maior contingente em um único ano, mas ainda assim superior ao estoque de solicitações de refúgio registradas em todo período anterior ao ano de 2013 (3.824).

Gráfico 2.1. Número de refugiados reconhecidos, segundo ano, Brasil - Antes de 2013, 2013-2022.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2022.

Quanto à origem das pessoas reconhecidas como refugiadas, verifica-se a partir da tabela 2.1 e do mapa 2.1 que, enquanto no primeiro ano de atuação do OBMigra, 2013, foram reconhecidos apenas 540 refugiados, sendo estes oriundos principalmente da Síria (47,2%), ao final do ano de 2022 (Tabela 2.2 e Mapa 2.2), 5.795 pessoas tiveram o refúgio reconhecido pelo Brasil, o que significa um crescimento de 973,1%. Um contingente expressivo de pessoas com origem, principalmente, na Venezuela (77,9%), um dos países reconhecidos pelo Conare como em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, seguidas pelas pessoas refugiadas cubanas (7,9%).

Tabela 2.1. Número de refugiados reconhecidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2013.

País de nacionalidade ou residência habitual	Número de refugiados reconhecidos
Total	540
Síria	255
República Democrática do Congo	73
Colômbia	68
Mali	19
Paquistão	19
Nigéria	18
Bolívia	13
Angola	12
Butão	9
Irã	7
Outros	47

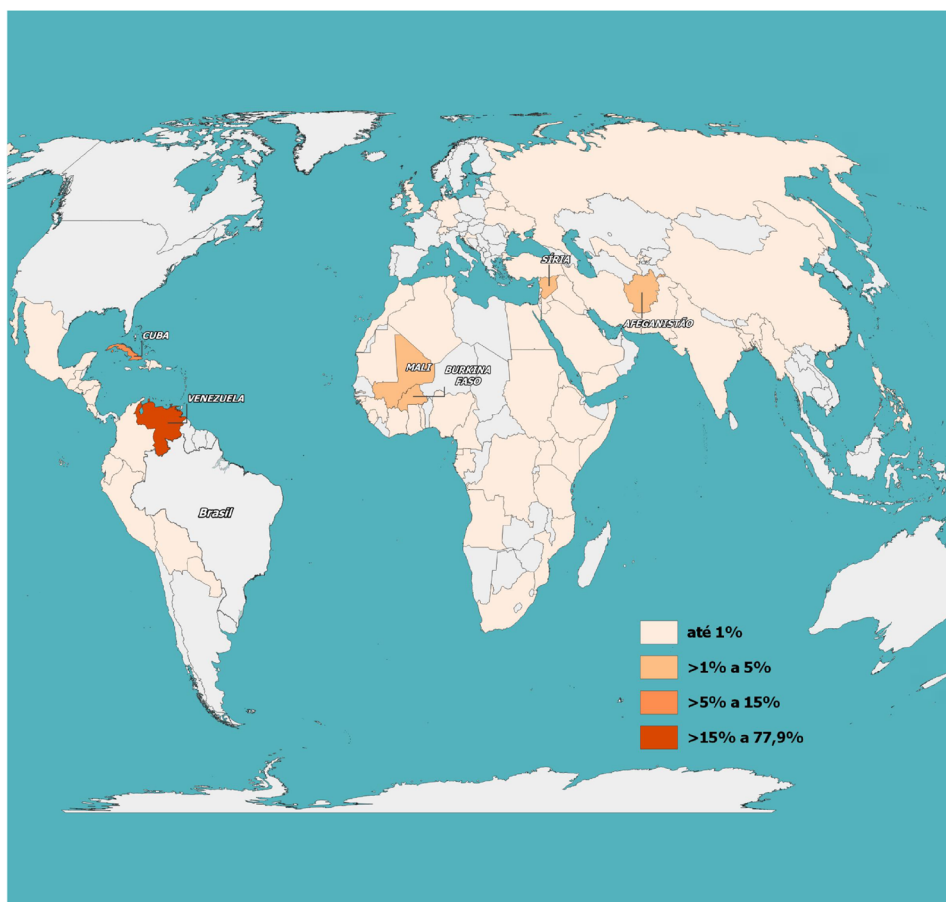
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2022.

Tabela 2.2. Número de refugiados reconhecidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2022.

País de nacionalidade ou residência habitual	Número de refugiados reconhecidos
Total	5.795
Venezuela	4.514
Cuba	460
Afeganistão	120
Burkina Faso	120
Mali	96
Síria	95
Angola	34
República Democrático Do Congo	26
Camarões	25
Ucrânia	23
Outros	282

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2022.

Mapa 2.2. Distribuição relativa de refugiados reconhecidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2022.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2022.

Por sua vez, as informações por sexo e grupos de idade reafirmam o importante predomínio dos homens frente às mulheres no ano de instituição do OBMigra (2013), 67,0%, concentrados nas faixas de idade mais produtivas, considerando a possibilidade de inserção no mercado de trabalho. Destaque para os homens dos grupos entre 25 e 39 anos, 15 e 24 anos e entre 40 e 59 anos de idade, que representaram 59,6% do total de pessoas reconhecidas como refugiadas no ano de 2013 (Tabela 2.3 e Gráfico 2.2).

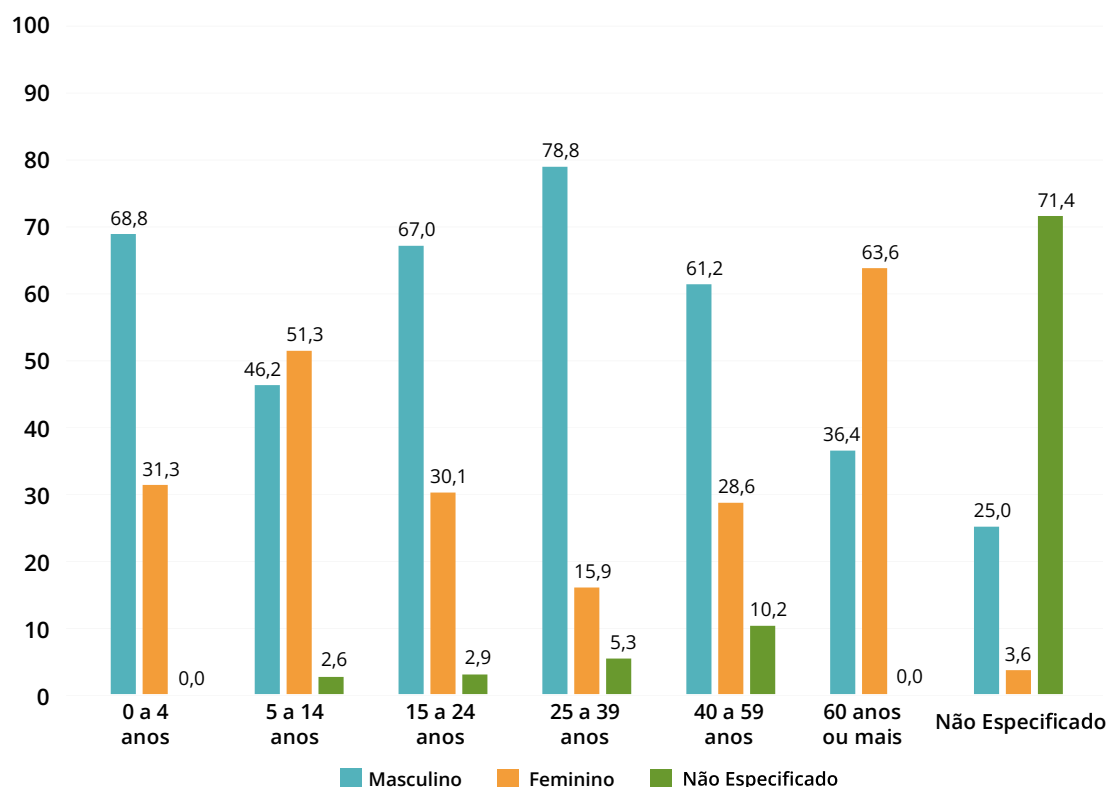
Já no último ano da primeira década de atuação do OBMigra, ano de 2022, como é possível observar a partir da tabela 2.4 e do gráfico 2.3, mesmo com os homens seguindo como grupo majoritário, representando cerca de 56,0% do total de pessoas reconhecidas naquele ano, ocorre uma retração da proporção de homens frente as mulheres reconhecidas como refugiadas. Ambos os sexos apresentaram o mesmo padrão de distribuição por grupos de idade, com maior prevalência nos grupos de “25 a 39 anos”, “5 a 14 anos”, “15 a 24 anos” e “40 a 59 anos”, segmentos que concentraram 95,1% dos homens e 93,6% das mulheres reconhecidas como refugiadas no ano de 2022.

Tabela 2.3. Número de refugiados reconhecidos, por sexo, segundo grupos de idade, Brasil – 2013

Grupos de idade	Refugiados reconhecidos			
	Total	Sexo		
		Homens	Mulheres	Não Especificado
Total	540	362	131	47
0 a 4 anos	16	11	5	0
5 a 14 anos	39	18	20	1
15 a 24 anos	103	69	31	3
25 a 39 anos	245	193	39	13
40 a 59 anos	98	60	28	10
60 anos ou mais	11	4	7	0
Não Especificado	28	7	1	20

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2022.

Gráfico 2.2. Proporção de refugiados reconhecidos, por sexo, segundo grupos de idade, Brasil – 2013



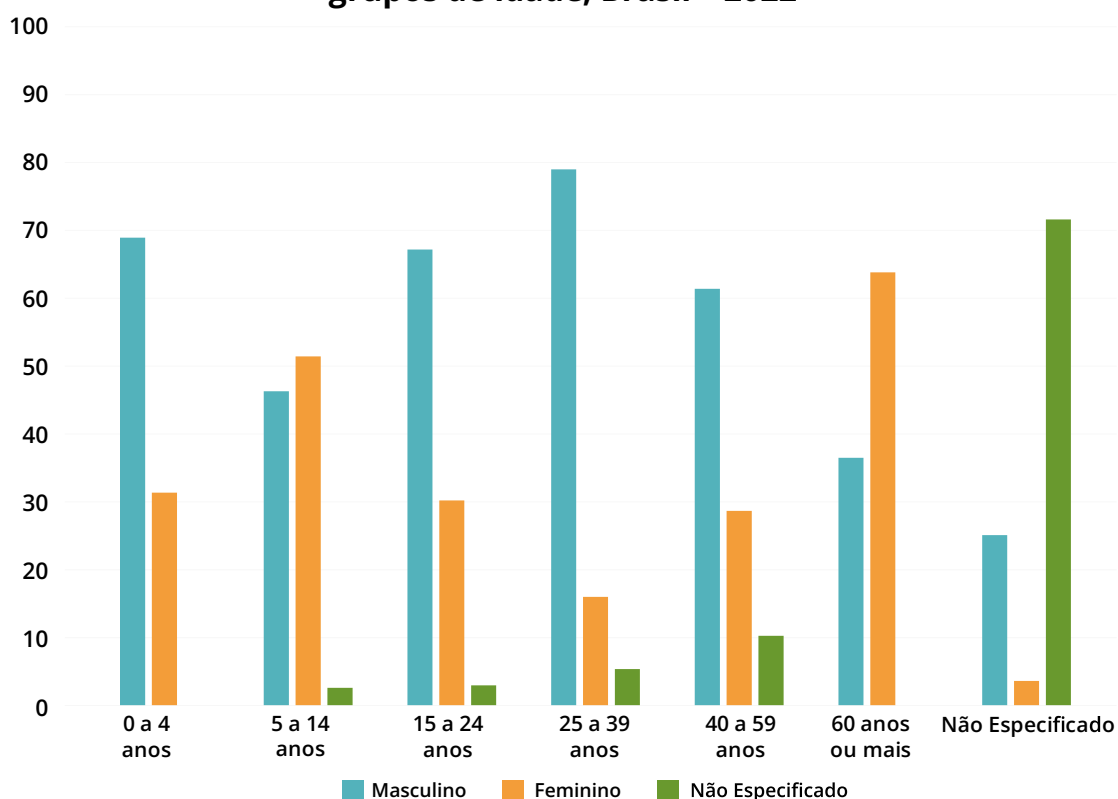
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2022.

Tabela 2.4. Número de refugiados reconhecidos, por sexo, segundo grupos de idade, Brasil – 2022

Grupos de idade	Refugiados reconhecidos		
	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
Total	5.795	3.244	2.551
0 a 4 anos	117	63	54
5 a 14 anos	1.358	705	653
15 a 24 anos	1.098	600	498
25 a 39 anos	2.021	1.185	836
40 a 59 anos	996	594	402
60 anos ou mais	204	96	108
Não Especificado	1	1	0

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2022.

Gráfico 2.3. Proporção de refugiados reconhecidos, por sexo, segundo grupos de idade, Brasil – 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2022.

Traçado um panorama demográfico do refúgio no Brasil ao longo dos últimos 10 anos, foram analisadas informações sobre sexo, idade, assim como o país de origem das pessoas solicitantes e refugiadas. Conforme explicitado preliminarmente, deteve-se um olhar mais atento para os anos 2013 e 2022, que marcam o ano inaugural e o último ano da primeira década de atuação do Observatório das Migrações Internacionais. A seguir, serão apresentados alguns apontamentos finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A última década foi, sem dúvida, um período marcado por profundas transformações para a dinâmica da mobilidade humana internacional em escala global, com reflexos significativos para o panorama do refúgio nos dias atuais. A complexidade do fenômeno assumiu escala inédita na América Latina, redefinindo fluxos e motivações ao mesmo tempo em que consolida novas espacialidades em diferentes escalas.

Em paralelo, ao longo dos últimos 10 anos o OBMigra aportou contribuições extremamente relevantes para a promoção e aprofundamento do conhecimento acerca das diferentes dimensões relacionadas a mobilidade humana internacional no Brasil. No que se refere à temática do refúgio, a trajetória do observatório se confunde com um processo de transformações substanciais verificadas no panorama brasileiro como buscou-se argumentar neste trabalho.

Ao longo do capítulo foi possível observar não somente uma mudança de dimensão do fenômeno do refúgio no país, com o aumento considerável do número de solicitantes de refúgio e refugiados nos últimos 10 anos, mas como essa transformação se acelera a partir do ano de 2017 impulsionada, principalmente, por fenômenos migratórios latino-americanos que vão repercutir na realidade espacial interna e externa do refúgio no Brasil, considerando países de origem e localidades de entrada, passagem e residência das pessoas refugiadas ao ingressar no território nacional.

Através dos estudos publicados pelo OBMigra, verificaram-se ainda mudanças importantes que se processaram na estrutura demográfica do refúgio no Brasil entre 2013 e 2022. A maior participação de mulheres, assim como de crianças e adolescentes entre as pessoas solicitantes de refúgio e refugiadas reforça a necessidade de reavaliar políticas públicas, inclusive no que tange aos procedimentos de gestão da política migratória que deve alcançar uma perspectiva mais local, a fim de garantir acesso efetivo aos instrumentos de proteção social básica.

Conforme abordamos nos primeiros parágrafos do capítulo, durante a sua trajetória o OBMigra ofereceu uma importante contribuição para os estudos

sobre a inserção das pessoas solicitantes de refúgio e refugiadas no mercado de trabalho formal. A possibilidade de retomada dessa informação, assim como estudos que demonstrem outras formas de inserção laboral e geração de renda por parte desse grupo é um horizonte que deve ser perseguido.

Por fim, se faz fundamental reconhecer os padrões de dispersão das pessoas solicitantes de refúgio e refugiadas no território. Trata-se de uma informação valiosa que, potencialmente, pode ser aproximada pelos dados do Censo Demográfico 2022. Já no campo das políticas públicas para pessoas imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas, a partir de 2025 o observatório poderá mais uma vez associar as suas análises às informações que serão captadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2024 que, por sua vez, ampliará o escopo de investigação sobre como os municípios atuam junto às pessoas solicitantes e refugiadas para a promoção de políticas locais de acolhimento e integração, assim como as formas de organização e ação social promovidas pelos coletivos migrantes e refugiados nos municípios brasileiros.

Assim, renova-se a agenda de investigação do OBMigra que após uma década seguirá aprofundando suas análises acerca das diferentes faces da mobilidade humana internacional no Brasil. Apresentar o cenário do refúgio no país transcorridos 10 anos de atuação do observatório, assim como as suas perspectivas e possibilidades, se pretende mais uma contribuição do Observatório das Migrações Internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (2023). *Global Trends: Forced Displacement in 2022*. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>.

Brasil (2022). *Portaria Interministerial nº 678/22: Medidas excepcionais e temporárias para entrada no País*. Recuperado de: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-mascate/noticias-e-anuncios/portaria-interministerial-no-678-22-medidas-excepcionais-e-temporarias-para-entrada-no-pais>

IBGE (2019). *Perfil dos municípios brasileiros: 2018*. Rio de Janeiro, Brasil: IBGE

Junger, Gustavo; Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Macedo, Marília (2020). *Refúgio em Números 5ª Edição*. Brasília, Brasil: OBMigra.

Junger, Gustavo; Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Lima Costa, Luiz Fernando; Macedo, Marília (2021). *Refúgio em Números 6ª Edição*. Brasília, Brasil: OBMigra.

Junger, Gustavo (2021). Regionalização na década de 2010 (2011- 2020): O Brasil diante da dinâmica intrarregional do refúgio na América Latina. Em: Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu.; Silva, Bianca (Ed.). *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil* (pp. 76-117) . Brasília, Brasil: OBMigra.

Junger, Gustavo; Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Silva, Bianca (2022). *Refúgio em Números 7ª Edição*. Brasília, Brasil: OBMigra.

Junger, Gustavo; Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Lemos Silva, Sarah; Tonhati, Tania; Lima Costa, Luiz Fernando (2023). *Refúgio em Números 8ª Edição*. Brasília, Brasil: OBMigra.

Magalhaes, Luís Felipe Aires (2018). Migração de dependência: considerações teóricas e metodológicas sobre a imigração haitiana no Brasil. Em: Baeninger, Rosana; Bogus, Lúcia; Moreira, Júlia Bertino, Et al. (Ed.). *Migrações Sul-Sul* (pp. 368-382). Campinas, Brasil: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp. Recuperado de www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf

Marinucci, Roberto; Milesi, Rosita (2006). Migrantes e Refugiados: por uma Cidadania Universal. Em: IMDH (Ed.) *Cadernos de debates: Refúgio, Migrações e Cidadania* (pp. 53-80). Brasília, Brasil: IMDH/ACNUR. Recuperado de www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-01_Refúgio-Migrações-e-Cidadania.pdf

Oliveira, Tadeu; Cavalcanti, Leonardo; Tonhati, Tânia; Araujo, Dina; Brasil, Emmanuel; Dick, Paulo César (2019). Solicitantes de refúgio e refugiados no mercado de trabalho formal brasileiro. Em: Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Macedo, Marília (Ed.). *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019* (pp. 92-104). Brasília, Brasil: OBMigra.

Tonhati, Tania e Pereda Cordova, Lorena (2024). O comportamento da migração feminina no Brasil: uma análise a partir dos dados produzidos pelo OBMigra. *PERIPLOS. Revista de Pesquisa sobre Migrações*, 8(1), 215-242.

O comportamento da migração feminina no Brasil: uma análise a partir dos dados produzidos pelo OBMigra

El comportamiento de la migración femenina en Brasil: un análisis a partir de los datos producidos por el OBMigra

Tânia Tonhati¹
Lorena Pereda Cordova²

RESUMO

O perfil da migração para o Brasil foi predominantemente masculina entre os anos de 2010 e 2018, ano que iniciou um aumento na chegada de mulheres imigrantes no país. O crescimento do fluxo migratório feminino torna-se perene nos anos subsequentes. Em 2022, o processo de feminização das migrações no país parece estabelecido e fica ainda mais complexo ao se observar também, que com a chegada de mais mulheres, temos um aumento no número de crianças e adolescentes. Com o intuito de contribuir para essa discussão, esse artigo procurou analisar a dinâmica e características da feminização das migrações no Brasil, a partir dos dados produzidos pelo OBMigra, ao longo dos seus dez anos de existência. Nosso objetivo foi responder principalmente às seguintes perguntas: Como foram os números de registros de mulheres na Polícia Federal? Como ficam as solicitações da condição de refugiada e os reconhecimentos de refúgio? Quais as principais atividades laborais das mulheres imigrantes? Em síntese, os dados demonstram esse crescimento numérico nos registros de mulheres imigrantes tanto para residência quanto na solicitação de refúgio e um aumento da presença delas no mercado de trabalho no país.

1 Professora Adjunta da Universidade de Brasília (UnB), Departamento de Sociologia (SOL). Pesquisadora do OBMigra. E-mail: tania.tonhati@unb.br
Red acadêmica: <http://orcid.org/0000-0002-1841-977X>

2 Mestre em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latinoamericanos (ELA/UnB) e pesquisadora do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). E-mail: lorena.obmigra@gmail.com
Red acadêmica: <http://orcid.org/0000-0003-2638-9571>

Palavras-chave: Mulheres migrantes. Mulheres solicitantes da condição de refugiadas. Mulheres refugiadas. Brasil. OBMigra.

RESUMEN

El perfil de la migración a Brasil fue predominantemente masculino entre 2010 y 2018, año en el que aumentó la llegada de mujeres inmigrantes al país. El crecimiento del flujo migratorio femenino se hizo perenne en los años siguientes. Para 2022, el proceso de feminización de la migración en el país parece haberse establecido y se vuelve aún más complejo ver que, con la llegada de más mujeres, hay un aumento en el número de niños y adolescentes. Para contribuir a esta discusión, este artículo buscó analizar la dinámica y las características de la feminización de la migración en Brasil, a partir de los datos producidos por OBMigra a lo largo de sus diez años de existencia. Nuestro objetivo era principalmente responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo ha cambiado el número de mujeres registradas en la Policía Federal? ¿Cómo son las solicitudes de refugio y los reconocimientos de refugio? ¿Cuáles son las principales actividades laborales de las mujeres inmigrantes? En resumen, los datos muestran que se ha producido un crecimiento del número de registros de mujeres inmigrantes, tanto para obtener la residencia como para solicitar el refugio, y un aumento de su presencia en el mercado laboral del país.

Palabras clave: Mujeres migrantes, Mujeres solicitantes de la condición de refugiadas. Mujeres refugiadas. Brasil. OBMigra.

O COMPORTAMENTO DA MIGRAÇÃO FEMININA NO BRASIL

O ano de 2023 marcou os dez anos do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). Durante esses anos nós pesquisadoras do projeto aprendemos muito sobre os registros administrativos, que poderiam ser transformados em bases de dados, e a partir deles conseguimos chegar a informações preciosas sobre a imigração no Brasil. No início das nossas pesquisas os dados demonstraram que a grande maioria dos imigrantes que estavam vindo para o país eram homens, e em idade laboral. Assim sendo, nós nos debruçamos para entender e traçar o perfil desses imigrantes, e através das categorizações das bases de dados, buscamos por mais informações que nos ajudassem a entender o perfil desses imigrantes. Contudo, nos últimos anos, os dados começaram a nos mostrar algumas alterações no perfil predominante dos imigrantes que estavam chegando no país. Em 2019, quando analisamos os dados de 2018, já observamos um aumento no número de mulheres imigrantes, no entanto, o aumento ainda poderia ser apenas circunstancial. No entanto, em 2020 quando olhamos novamente os dados, constatamos que esse aumento estava sendo contínuo e que

havia um aumento substancial no ano de 2019³. Diante dessa constatação, decidimos ter um capítulo específico no relatório do OBMigra para as mulheres imigrantes. Era preciso saber mais sobre elas.

Nesse sentido, escrevemos em 2020 o primeiro capítulo específico para as mulheres imigrantes - intitulado *"Imigração de mulheres no Brasil: movimentações, registros e inserção no mercado de trabalho formal (2010-2019) quem são: idade, nacionalidade, status civil; onde estão morando, trabalhando"* (Tonhati e Macedo, 2020). Neste capítulo destacamos que era importante dar visibilidade a imigração feminina no Brasil, já que essa vinha crescendo nos últimos cinco anos, e afirmamos:

Se na primeira metade dessa década a grande novidade para as imigrações no Brasil foi a chegada de novos fluxos migratórios do Sul Global, que superaram os antigos e tradicionais fluxos, como por exemplo os portugueses (CAVALCANTI, et al. 2015); a segunda metade da década tem como novidade o aumento no número de mulheres imigrantes chegando no país e se inserindo no mercado de trabalho formal (Tonhati e Macedo, 2020, p. 159).

No ano seguinte, 2021, o capítulo sobre as mulheres já estava incorporado como sendo fundamental para o relatório anual do OBMigra, pois precisávamos saber como a migração feminina estava se comportando no Brasil. Eram várias as perguntas que nós nos fizemos: Essa migração continuava crescendo ou não? Quem eram e onde estavam as mulheres imigrantes? Onde estavam trabalhando? Tentamos responder a algumas dessas indagações através das bases de dados que tínhamos acesso. Os dados analisados em 2021, no capítulo *"A feminização das migrações no Brasil: a inserção laboral das mulheres imigrantes (2011-2020)"* nos permitiu afirmar que:

[...] a partir da segunda metade da última década as migrações no Brasil se tornaram mais femininas, ou seja, houve um aumento no número de chegadas de mulheres no país, assim como, cresceu a quantidade de mulheres com residência permanente. Também observamos que aumentou o número de mulheres solicitantes da condição de refugiadas, com destaque para as venezuelanas que lideram a lista de solicitações. Em síntese, na última década o Brasil entrou no rol dos países em que há um processo de feminização das migrações, e no caso foram as haitianas e venezuelanas as principais protagonistas (Tonhati e Pereda, 2021, p. 182).

Já no ano de 2022, ao analisarmos os dados produzidos pelo OBMigra, dois fenômenos nos saltaram aos olhos, o processo de feminização das migrações no país continuava e juntamente com ele, observamos o aumento no número de crianças e adolescentes. Com as mulheres vinham as crianças e adolescentes. Buscando entender melhor essa conexão, escrevemos o capítulo intitulado - *"Mulheres, crianças e jovens na migração internacional no Brasil"* (Oliveira e Tonhati, 2022). Neste capítulo constatamos os impactos da pandemia de Covid-19 na chegada de mulheres e crianças/adolescentes no ano de 2020, mas também notamos que, no ano de 2021, houve novamente

³ Aqui é importante destacar que analisamos sempre os dados do ano anterior ao lançamento dos relatórios.

um crescimento nas chegadas desses grupos. Os dados analisados demonstraram claramente um crescimento exponencial dos registros e solicitações de refúgio por mulheres e também por crianças e adolescentes.

Assim sendo, aqui é importante destacar, que ao analisarmos os dados produzidos pelo OBMigra, observamos que nos últimos cinco anos as imigrações para o Brasil, caracterizam-se por novos desafios, inclusive, ao pensar sobre a imigração feminina e de crianças e adolescentes. Com o intuito de contribuir para essas discussões, no último relatório do OBMigra voltamos a ter um capítulo dedicado exclusivamente para as mulheres imigrantes e inauguramos um outro capítulo dedicado para a análise das crianças e adolescentes.

No capítulo, agora aqui revisado e transformado nesse artigo, analisamos os dados de 2022, com recorte para a imigração de mulheres no Brasil. Conforme apresentado em relatórios anteriores do OBMigra (2021 e 2022) vimos que o número de mulheres imigrantes, solicitantes da condição de refúgio e refugiadas no país cresceu entre os anos de 2016 e 2019. Já durante os anos pandêmicos de 2020 e 2021, a chegada das mulheres diminuiu devido às restrições sanitárias da pandemia de COVID-19 (Tonhati e Pereda, 2022). Por sua vez, o ano de 2022 tende a se aproximar das dinâmicas pré-pandêmicas, no qual as restrições de mobilidade, por conta da pandemia, foram arrefecidas, uma vez que tivemos a vacinação e a volta das atividades presenciais. Nesse contexto, então, buscamos responder às seguintes perguntas. Como foram, nos últimos anos, com ênfase para o ano de 2022, os números de registros de mulheres imigrantes na Polícia Federal? Como ficam as solicitações da condição de refugiada e os reconhecimentos de refúgio? Esses voltaram ou não aos patamares pré-pandêmicos? Quais as principais atividades laborais das mulheres imigrantes? Houve alguma alteração entre os anos pandêmicos e o ano de 2022?

Com essas questões em mente, analisamos as seguintes bases de dados do OBMigra: Sistema de Registro Nacional Migratório (SisMigra). Com relação aos dados do SISMIGRA utilizamos os dados referentes aos registros de residentes. Há diversos amparos legais utilizados pela Polícia Federal no registro dos imigrantes. Estes amparos foram categorizados e agrupados pelo OBMigra em 4 categorias: fronteiriços, temporários, residentes e não aplicáveis. Residentes equivale aos amparos de mais longa duração, temporários, aos amparos de mais curta duração, e fronteiriços, para os imigrantes residentes em cidades de outros países contíguas às fronteiras brasileiras. Nosso interesse, nesse capítulo, é para com os registros das imigrantes, que estão enquadradas nos amparos de longa duração, ou seja, que estão permanecendo no país. Por isso, utilizamos os dados dos registros que contemplam os amparos agrupados sob a categoria *residentes*⁴.

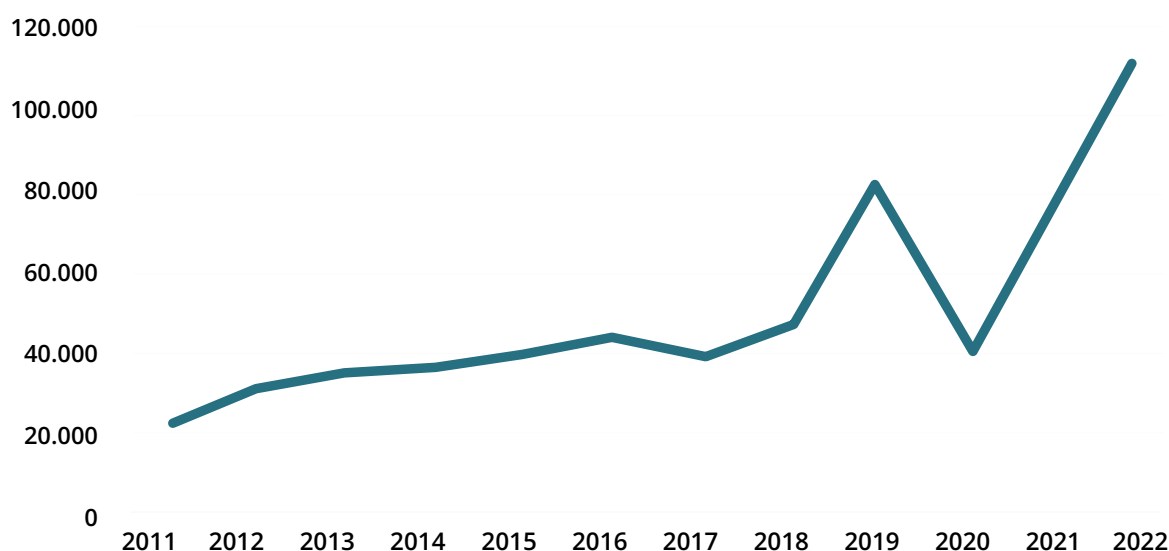
4 Para mais informações sobre as categorizações dos amparos sugiro o capítulo de metodologia do relatório OBMigra (2023), disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>

Ademais, analisamos o Sistema de Tráfego Internacional Módulo Alerta e Restrições (STI-MAR), no qual acessamos os dados sobre as solicitações de refúgio. Finalmente, analisamos a inserção e a movimentação das trabalhadoras imigrantes no mercado de trabalho formal no Brasil, a partir das bases de dados harmonizadas da Relação Anual de Informações Social (RAIS), da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

OS REGISTROS DE MULHERES IMIGRANTES NA POLÍCIA FEDERAL, SEGUNDO O SISTEMA DE REGISTRO NACIONAL MIGRATÓRIO (SISMIGRA)

Começamos com a análise do número de registros de mulheres imigrantes residentes ao longo da década 2011-2022. O Gráfico 1 mostra uma dinâmica de crescimento constante, com exceção dos anos de 2017 e 2020. Em 2017 houve uma queda pequena em relação a 2016, e em 2020, houve uma queda mais significativa em relação a 2019, devido a pandemia de COVID-19. Aqui é importante destacar que mais de 70% desses registros de mulheres imigrantes pertencem à categoria de residentes, sob a qual debruçamos nossa análise. Os anos de 2019 e 2022, por sua vez, se mostram como os anos em que se constata mais registros de imigrantes mulheres, 73.565 e 80.838 respectivamente.

Gráfico 1. Número de registros de imigrantes mulheres residentes, por ano de registro, 2011 - 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), 2011 a 2022.

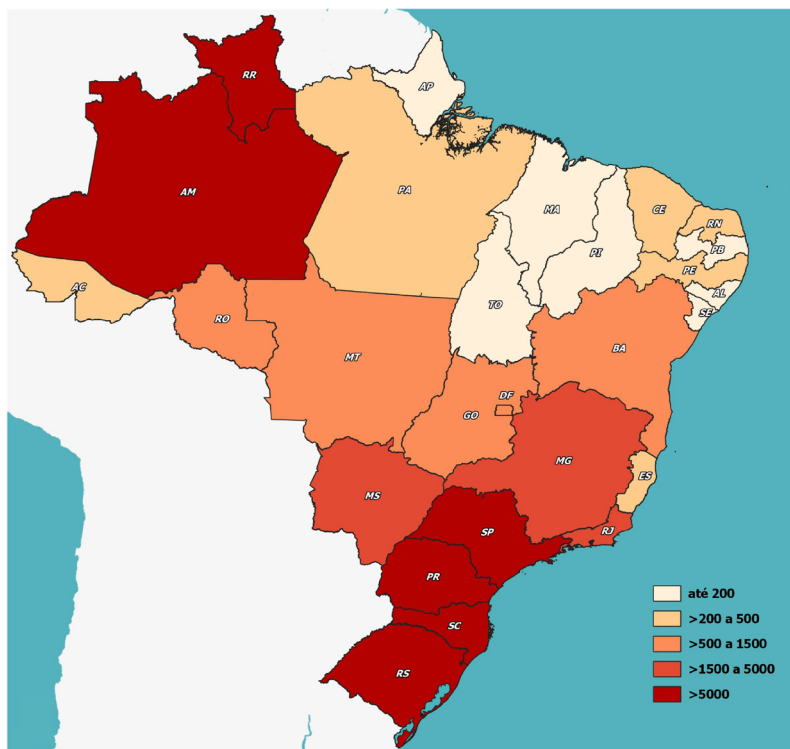
Número de registros de mulheres imigrantes de residentes, por ano de registro, segundo Unidade da Federação de residência

Analisando o número de registros de mulheres imigrantes residentes na série histórica estudada, a UF São Paulo concentra quase um terço (27,90%) do total de registros de 2011 a 2022. Já Roraima aparece em segundo lugar com 18,46% de registros, em terceiro com quase 10% cada, estão a UF do Paraná e Santa Catarina. O Amazonas e o Rio Grande do Sul seguem na lista das principais UFs com pouco mais de 5% (6,95% e 6,65%, respectivamente). Já o Rio de Janeiro ficou com 5,28%. As outras UFs não ultrapassaram 3% do total de registros.

Olhando o comportamento dos registros vemos que, no geral, todas as UFs registraram aumento nos registros de imigrantes mulheres na série estudada, mas vamos destacar alguns que chegaram aos seus maiores picos na presente década: São Paulo e Amazonas, por exemplo, tiveram seus picos máximos em 2019 e 2022. Já Roraima teve três picos, um em 2018, outro em 2019 (com mais registros que o acumulado entre os anos de 2011 e 2018, mas uma grande queda nos registros em 2020), e em 2022. Já o Paraná (9.078) e Santa Catarina (8.846) tiveram aumentos significativos, sendo o ano de 2022 o com maior número de registros de toda a série histórica estudada.

Em 2022, as UFs que mais registraram mulheres imigrantes residentes foram Roraima (19.788), São Paulo (16.829), Paraná (9.078), Santa Catarina (8.846), Amazonas (7.725) e Rio Grande do Sul (5.370).

Mapa 1. Número de registros de mulheres imigrantes residentes, por ano de registro, segundo Unidade da Federação de residência, 2011 - 2022



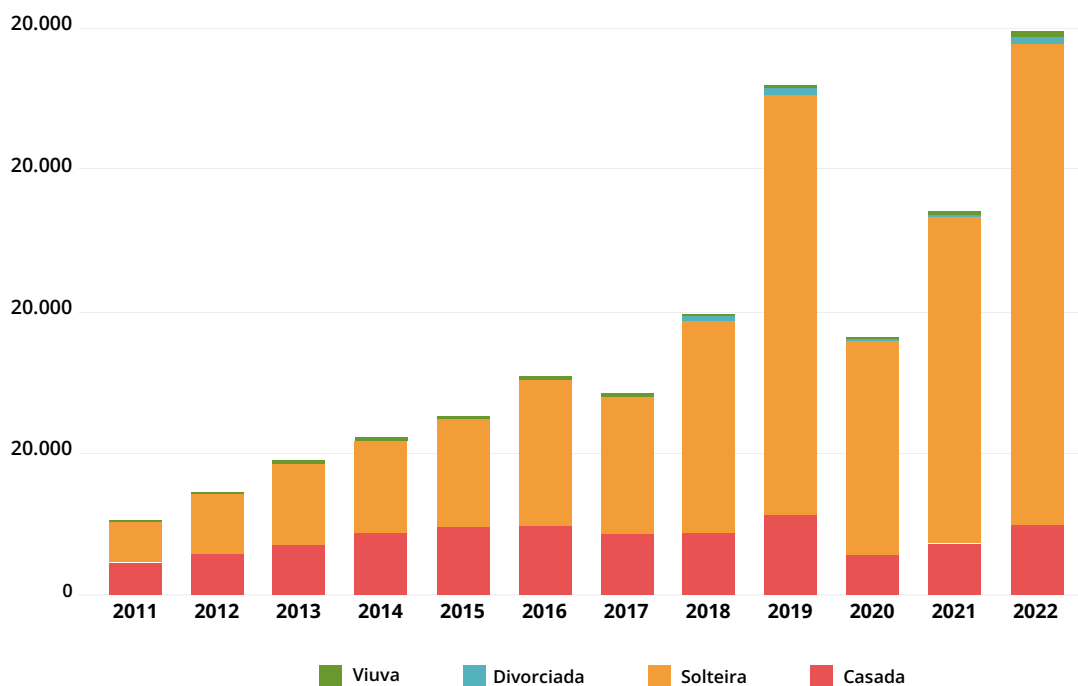
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), 2011 a 2022.

Número de registros de mulheres imigrantes residentes, por ano de registro, segundo estado civil

A grande maioria das mulheres imigrantes residentes registradas ao longo da década analisada são solteiras, acumulando 73,43% do total de 2011 a 2022, e casadas apenas 21,35%. Chama a atenção que, desde 2018 e em 2022, há uma diferença de mais de 50% dos registros entre as mulheres imigrantes solteiras e casadas. Em 2022, 83,96% dos registros foram para mulheres solteiras e 11,97% foram para mulheres casadas.

É importante notar a presença também de mulheres divorciadas, número que surge a partir de 2018 (737) e aumenta em 2019 para 957. Em 2020 e 2021, esse número cai devido aos anos da pandemia e, depois, é possível ver seu aumento em relação a 2019 em 2022, indo para 1.013. Outro número que gostaríamos de ressaltar é a presença de mulheres viúvas que, enquanto em toda série histórica varia entre 300 e 500, no ano de 2022, esse número passa para 816.

Gráfico 2. Número de registros de mulheres imigrantes residentes, por ano de registro, segundo estado civil, 2011 - 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), 2011 a 2022.

Número de registros de mulheres imigrantes residentes, por ano de registro, segundo principais nacionalidades

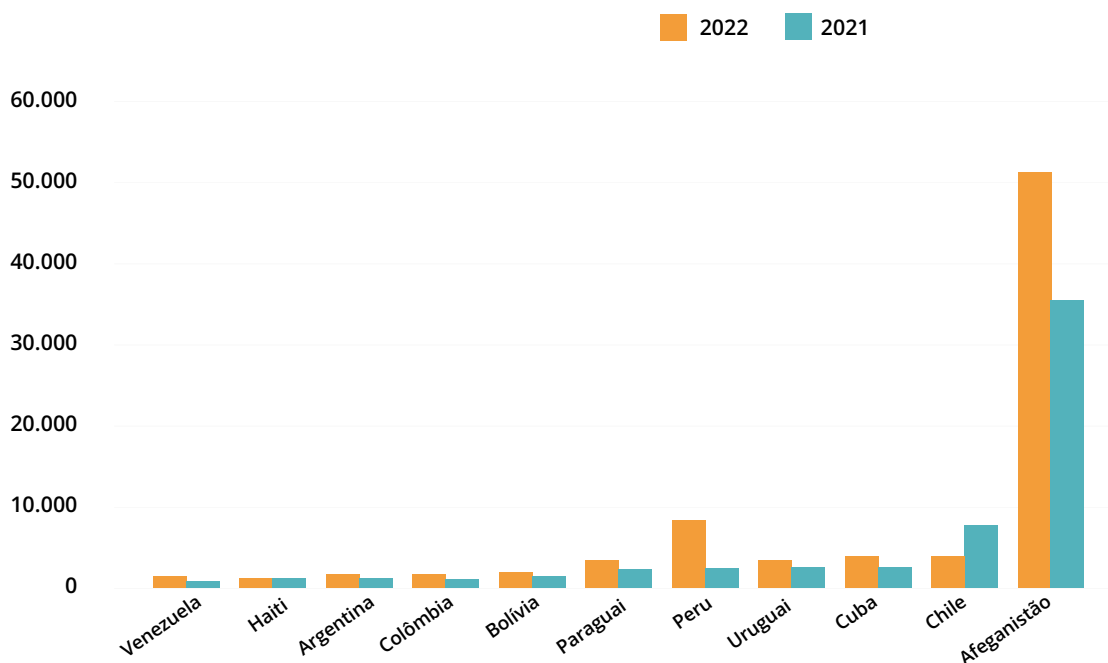
Na análise das principais nacionalidades de mulheres registradas escolhemos comparar os anos de 2021 e 2022, para que fosse possível acessar informações mais atuais e precisas sobre quais são os principais coletivos migratórios de mulheres que estão chegando no país. Somando os registros desses dois anos temos que as mulheres que mais foram registradas como residentes no país, considerando o maior número de registro para o menor, foram das seguintes nacionalidades: Venezuela, Haiti, Bolívia, Argentina, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai, Cuba, Chile e Afeganistão.

Em 2021, as mulheres de nacionalidade venezuelana concentraram o maior número de registros do ano. Do total de registros de residentes mulheres, 63,1% eram venezuelanas, seguidas pelas haitianas (12,84%) e, as argentinas e colombianas, com 3,43% e 3,40%, respectivamente. As bolivianas, paraguaias e peruanas seguem na lista, mas com menos de 3% do total. Entre as venezuelanas, foram as mulheres entre 19 e 39 anos as que lideraram os registros. No entanto, chama a atenção o número de crianças mulheres de 0 a 11 anos de idade, que somaram 8.370 registros. O mesmo aconteceu com as haitianas.

No caso do ano de 2022, nota-se que as venezuelanas se mantêm no topo (51.010), aumentando o número de registros em comparação com 2021 (34.946), enquanto as haitianas descem nas posições do total de registros e ficam em quarta posição. São as bolivianas que ficam em segundo lugar com quase 10% do total de registros (9,42%), seguidas pelas argentinas, haitianas, paraguaias e colombianas, com menos de 4% cada uma.

Entre as venezuelanas residentes, o crescimento nos registros se dá em maior proporção para as mulheres de 19 a 39 anos, de 40 a 59 anos, e de 60 anos ou mais. Por sua parte, as bolivianas residentes mostraram um aumento nos registros de mulheres mais jovens de 0 a 11 anos, de 12 a 18 anos, e de 19 a 39 anos.

Gráfico 3. Número de registros de mulheres imigrantes residentes, por ano de registro, segundo principais nacionalidades, 2021 e 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), 2023.

Em termos de registros de mulheres imigrantes residentes no país, podemos afirmar, portanto, que o ano de 2022, marca não apenas um retorno aos dados pré-pandemia (2019), mas também o aumento dos números desses registros. Com destaque para os registros das venezuelanas, com idade entre 19 a 39 anos, e nos estados como Roraima, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Vejamos agora os dados referente às mulheres solicitantes da condição de refúgio no país.

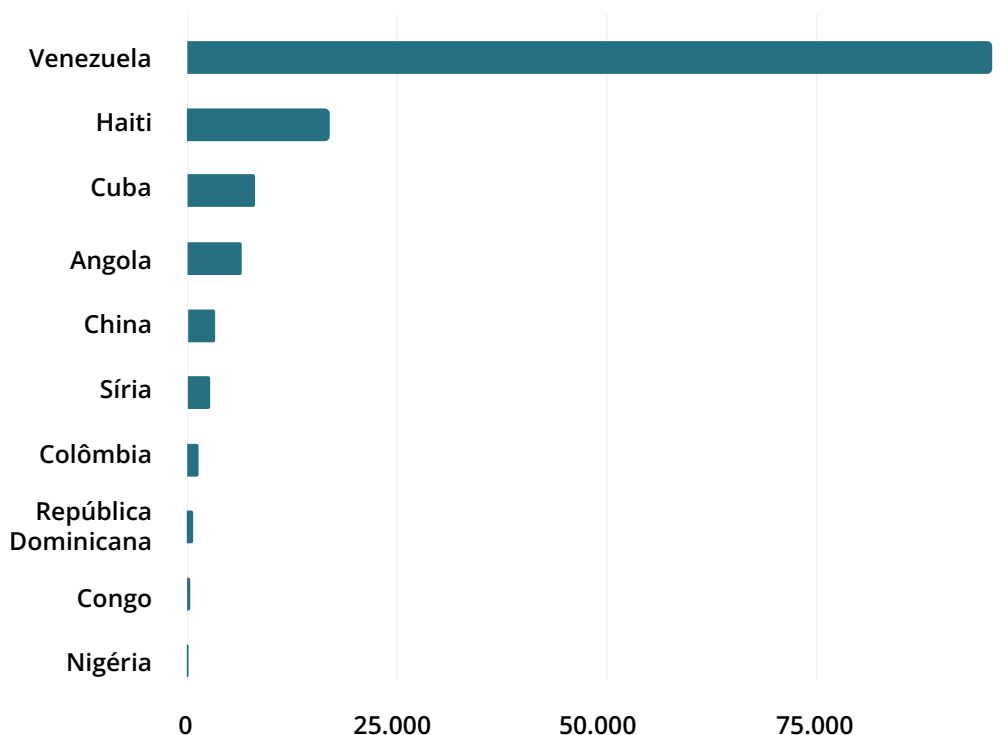
AS MULHERES SOLICITANTES DA CONDIÇÃO DE REFÚGIO (STI-MAR)

O número de solicitações de refúgio por parte de mulheres no Brasil tem tido um aumento significativo nos últimos anos. No início da série, em 2011, no Brasil, foram feitas apenas 232 solicitações de refúgio, e em 2019 foram quase 40 mil solicitações, correspondendo a 26,67% do total de solicitações da década (2011-2020). Foi a partir de 2017 que as solicitações começaram a aumentar. Quase o total das solicitações se concentra na última metade da série analisada, com 93,60% de 2017 a 2022.

Solicitações da condição de refúgio, por mulheres, as principais nacionalidades Segundo os dados da Polícia Federal sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado entre 2011-2022, a maioria das mulheres que solicitaram refúgio no Brasil nesses últimos onze anos tinham a nacionalidade da Venezuela, Haiti, Cuba, Angola, China, Síria, Colômbia, República Dominicana, Congo e Nigéria.

Até o ano de 2015, as haitianas lideravam os pedidos de solicitações de refúgio, mas em 2016, as venezuelanas ultrapassaram, e permaneceram, como a nacionalidade que mais solicitou refúgio no Brasil até 2022. O total de solicitações feitas por mulheres na série estudada (de 2011 a 2022) foi de 138.527 e, desse total, 69,65% das solicitações foram feitas por venezuelanas. Em 2022 foram feitas 22.852 solicitações de refúgio, um volume maior que os anos de 2020 e 2021, mas ainda menor que o de 2019 (36.945).

Gráfico 4. Solicitações de refúgio, por mulheres, as principais nacionalidades (2011 - 2022)



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2023.

Entre os anos de 2017 e 2018 houve um crescimento de mais de 70% no número de solicitações de refúgio das venezuelanas, que se manteve alto em 2019. Porém em 2020, o número de solicitações sofreu com uma queda de -68,4%, comparando com o ano anterior. De fato, todas as nacionalidades tiveram queda nas solicitações de refúgio no ano de 2020 (12.344) e 2021 (13.479), em comparação com 2019 (36.945). Já no ano de 2022, o número de solicitações de refúgio no geral aumentou em relação a 2021, passando para 22.852. Já por parte das venezuelanas também constatamos um aumento entre 2021 (11.138) e 2022 (16.042), mas ainda estando abaixo de 2019 (26.026).

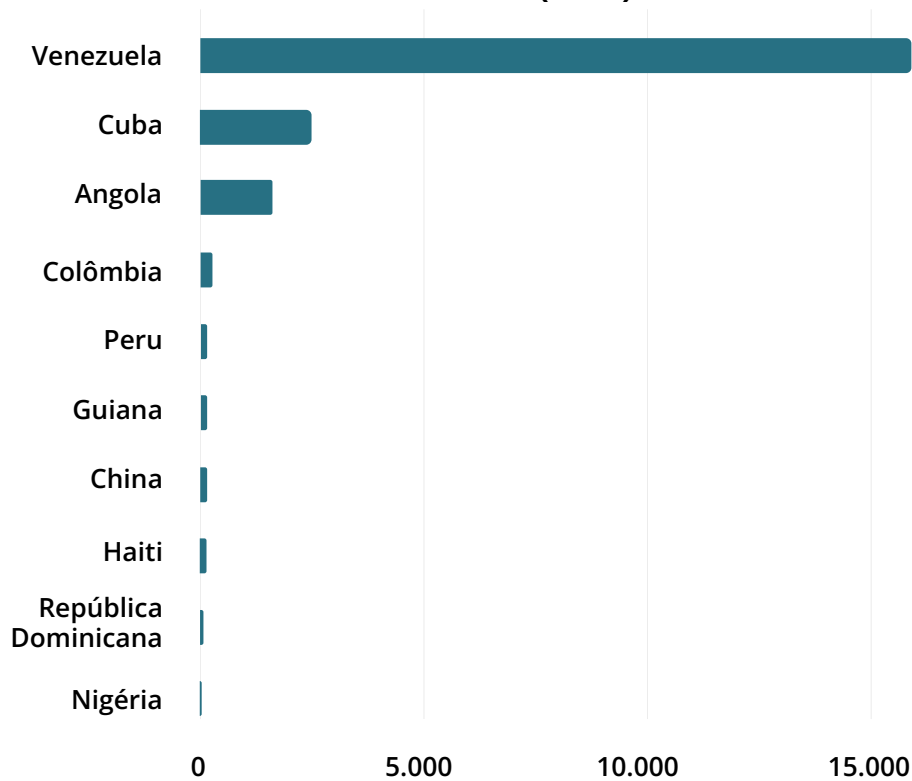
Em segundo lugar nas solicitações de refúgio no país, estão as haitianas que totalizam 15.278 solicitações de refúgio, o que representa 11,03% do total das solicitações entre os anos de 2011 e 2022. As solicitações das haitianas têm três diferentes picos, o primeiro em 2015 (que teve 600 solicitações a mais em comparação com 2014), o segundo em 2017 (somando 700 solicitações a mais em comparação com 2016) e, em 2019, ano em que aumentam em mais de 4 mil solicitações e chegam no seu número máximo da década, 6.864 solicitações. A partir de 2020, devido à pandemia de COVID-19, o número de solicitações diminuiu e continua nesse ritmo até 2022, se reduzindo a apenas 110 solicitações naquele ano. No caso das haitianas não houve uma retomada no ano de 2022 nas solicitações de refúgio como aconteceu com os outros coletivos.

Em terceiro lugar no número de solicitações de refúgio estão as cubanas, que têm tido um aumento contínuo de 2011 a 2019, sendo neste último o mais alto pico da década, com 1.707 solicitações. Em 2020 e 2021, as solicitações sofreram uma queda, mas em 2022, diferentemente das haitianas, as cubanas solicitaram mais refúgio no Brasil. O ano de 2022 foi, portanto, o segundo pico significativo na série estudada com 2.465 solicitações.

Em quarto lugar estão as solicitantes angolanas, que solicitaram o refúgio no Brasil mais fortemente nos anos de 2017 (858), 2021 (991) e em 2022, com 1.646 solicitações. Finalmente, em quinto lugar, estão as solicitantes chinesas. Elas, igual as venezuelanas, não solicitaram refúgio nos dois primeiros anos da década. Assim sendo, o aumento do número das solicitações só se fez significativo em 2016 e 2017, passando de 78 para 576 solicitações, e se manteve nesse patamar até 2019. Já em 2022 esse número diminuiu, sendo apenas 154 solicitações.

Aqui destacamos que apesar de pequeno, o número de solicitações de refúgio de colombianas, dominicanas, nigerianas, peruanas e guianenses praticamente duplicaram suas solicitações em 2022, fato que deve ser acompanhado para ver se esse comportamento terá continuidade ou não.

Gráfico 5. Solicitações de refúgio, por mulheres, as principais nacionalidades (2022)



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2022.

Número de mulheres solicitantes de refúgio, por ano, segundo Unidades da Federação de entrada

Em relação às localidades onde as solicitações de refúgio foram pedidas, os dados mostram a região Norte do país como a principal porta de entrada para as mulheres solicitantes de refúgio, concentrando 78,40% das solicitações, que foram feitas no período estudado. Em seguida, estão as regiões Sudeste (10,82%), Sul (3,07%), Centro-oeste (2,32%) e Nordeste (0,41%).

Tabela 1. Número de mulheres solicitantes de refúgio, por ano, segundo Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação de entrada - Brasil, 2011-2022

Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação de entrada	Total	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Brasil	138.527	232	228	691	1.561	3.319	2.828	11.538	32.510	36.945	12.344	13.479	22.852
Norte	108.600	-	-	-	1	2	1.289	7.832	37.967	32.573	10.957	11.407	16.572
Rondônia	134	-	-	-	-	-	-	2	15	8	12	3	94
Acre	3.092	-	-	-	-	1	12	55	162	249	284	919	1.410
Amazonas	4.218	-	-	-	-	-	87	303	133	145	107	82	3.360
Roraima	100.666	-	-	-	1	1	1.182	7.405	27.522	32.104	10.545	10.357	11.549
Pará	147	-	-	-	-	-	-	4	4	6	1	8	124
Amapá	336	-	-	-	-	-	8	62	131	61	8	38	28
Tocantins	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Nordeste	563	-	-	-	1	-	20	63	45	76	13	10	335
Maranhão	42	-	-	-	-	-	-	2	1	2	-	-	37
Piauí	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Ceará	190	-	-	-	1	-	13	44	27	36	6	6	57
Rio Grande do Norte	14	-	-	-	-	-	-	-	4	1	1	-	8
Paraíba	43	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	41
Pernambuco	96	-	-	-	-	-	4	16	8	23	4	2	39
Alagoas	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11
Sergipe	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	7
Bahia	152	-	-	-	-	-	3	1	4	13	1	2	128
Sudeste	14.982	-	-	1	2	7	501	2.887	2.315	2.734	1.176	1.770	3.589
Minas Gerais	190	-	-	-	-	-	2	8	13	9	2	3	153
Espírito Santo	40	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	37
Rio de Janeiro	1.255	-	-	-	-	1	136	333	230	229	32	56	238
São Paulo	13.497	-	-	1	2	6	363	2.545	2.071	2.495	1.142	1.711	3.161
Sul	4.251	-	-	-	-	2	75	670	869	309	124	225	1.977
Paraná	2.013	-	-	-	-	-	29	350	548	161	82	198	645
Santa Catarina	1.421	-	-	-	-	-	19	218	207	31	4	6	936
Rio Grande do Sul	817	-	-	-	-	2	27	102	114	117	38	21	396
Centro-Oeste	3.207	-	-	-	-	-	34	86	1.314	1.253	74	67	379
Mato Grosso do Sul	2.338	-	-	-	-	-	9	31	1.102	991	70	56	79
Mato Grosso	220	-	-	-	-	-	-	1	83	11	-	-	125
Goiás	72	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	20
Distrito Federal	577	-	-	-	-	-	25	54	128	250	4	11	105
Não Especificado	6.924	232	228	690	1.557	3.308	909	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 2011-2022. Nota: A tabela mostra a evolução na qualidade de dados disponíveis. Até 2015 a informação de região e UF não era muito significativa mas, a partir de 2016, passou a demonstrar confiabilidade para as análises. Para mais informações ver o capítulo de metodologia deste relatório.

Roraima foi o estado que mais teve solicitações de refúgio na região Norte, concentrando quase 100% delas (92,69%), seguido do Acre (3,88%) e Amazonas (2,85%). Já na região Sudeste, São Paulo foi a UF que mais teve solicitações de refúgio na região, concentrando 90,09%, seguido do Rio de Janeiro (8,38%) e Minas Gerais (1,27%). Na região Sul, os números de solicitações estão distribuídos da seguinte maneira: primeiro Paraná, que recebeu quase a metade das solicitações totais da década (47,35%), depois Santa Catarina (33,43%), e Rio Grande do Sul, que ficou com 19,22%.

Já com relação aos municípios onde essas solicitações foram feitas destaca-se Pacaraima, em Roraima, com 60,10% do total. As solicitações neste município cresceram exponencialmente em 2018, passando de 6.349, em 2017, a 26.512 solicitações, em 2018. Manteve este número alto de solicitações também em 2019, mas, devido a pandemia, esses números voltaram aos patamares de 2017. Em 2022, foram registradas 6.693 solicitações.

Ainda no estado de Roraima chama a atenção os municípios de Boa Vista e Bonfim. Com relação a capital do estado, essa tem vivenciado um constante aumento no número de solicitações ao longo dos anos e, somente em 2022 (4.842), ultrapassou a soma das solicitações entre 2011 e 2021 (3.549). Por outro lado, Bonfim teve uma redução no número de solicitações de refúgio em 2022, passando de 5.447 solicitações em 2019 para apenas 02. Tal fato deve ser acompanhado para melhor entendermos se está ocorrendo um redirecionamento dos fluxos de mulheres para outros municípios ou uma concentração em Pacaraima e Boa Vista. Em suma, Pacaraima, Bonfim e Boa Vista são os municípios que mais receberam solicitações de refúgio na série histórica analisada (100.606 solicitações no total). De fato, se somadas todas as solicitações dos outros estados (37.921 solicitações), Roraima tem mais que o dobro.

Chama a atenção ainda o fato da cidade de Guarulhos (São Paulo) em 2022 ter recebido apenas uma solicitação de refúgio (em 2021 recebeu 1.457). O mesmo ocorreu com Assis Brasil, no Acre, que não recebeu nenhuma solicitação, sendo que desde 2016, vinha recebendo estas solicitações. Tais fatos devem ser analisados com mais detalhes.

AS MULHERES COM STATUS DE REFUGIADA RECONHECIDAS (CONARE)

Entre 2011 e 2022, o número de pessoas refugiadas reconhecidas no Brasil teve crescimentos e quedas significativas. Inicialmente, de 2011 para 2013, o número de reconhecimentos cresceu constantemente, e teve seu primeiro pico da década em 2014, chegando perto das 2 mil pessoas reconhecidas. Porém, desde o ano seguinte, 2015, o número de reconhecimentos sofreu uma diminuição que continuou até 2018, onde pode se ver um ligeiro aumento, se aproximando novamente aos mil reconhecimentos. É a partir de 2019 e 2020 que os dados alcançam picos de mais de 20 mil reconhecimentos (21.240 e 26.238, por ano respectivamente), superando inclusive a somatória dos 8 primeiros anos da série analisada (de 2011 a 2018 foram reconhecidas 5.769 pessoas no Brasil). Finalmente, nos dois últimos anos, 2021 e 2022, o número de refugiados reconhecidos se manteve alto, mas com uma importante diminuição, chegando aos 3.086 e 5.794 reconhecimentos, respectivamente.

Na série de análise, um destaque notável emerge no ano de 2019, quando o reconhecimento de refugiados alcançou números similares para homens (11.001) e mulheres (10.239). Esse ano foi particularmente significativo para as mulheres refugiadas, representando o máximo de reconhecimentos, mesmo quando somamos os totais dos anos anteriores (de 2011 a 2018, foram apenas 1.351). Já para o ano de 2020, as estatísticas mudaram: o reconhecimento de mulheres diminuiu para 9.794 casos, mantendo-se

abaixo dos níveis de 2019 para elas, enquanto os homens atingiram seu pico, com 16.444 reconhecimentos. Em 2021, houve uma queda significativa, caindo para 1.384. Em 2022, esse número aumentou novamente, atingindo 2.551, embora ainda esteja abaixo dos números de 2019.

Segundo a idade, os reconhecimentos ao longo dos anos analisados, no geral, foram concedidos a homens e mulheres entre 19 a 39 anos⁵. Só em 2021 foram em maior número para menores de 12 anos. Os reconhecimentos por sexo e grupos de idade, foram maiores para as mulheres e para o grupo de menos de 12 anos em dois momentos: em 2015 e entre 2018 e 2021. Em 2022, os reconhecimentos para ambos os sexos e para o mesmo grupo de idade, se aproximam e ficam na faixa dos 500 reconhecimentos. Continuando a análise, ressalta o grupo de 12 a 18 anos, os números das mulheres ficam um pouco acima dos homens entre 2019 e 2021. Chama atenção também o grupo mais velho de 60 anos a mais, pois, no período analisado, foram as mulheres quem mais reconhecimentos obtiveram, totalizando 977 para as mulheres em comparação com 823 dos homens.

Número de refugiados reconhecidos por sexo e grupos de idade, segundo principais países de nacionalidade (ou residência habitual)

O número de refugiados reconhecidos segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual é exponencial para os nacionais da Venezuela, que concentram quase 90% (85,79%) dos reconhecimentos entre 2011-2022. Em segundo lugar estão os nacionais da Síria (5,43%), seguidos pelos da República Democrática do Congo (1,67%), Cuba (1,66%) e do Líbano (0,63%). Para o ano de 2022 em específico, o destaque continuou sendo para os venezuelanos (2.343) e venezuelanas (2.170); em segundo lugar apareceram os cubanos (460 homens e 166 mulheres), em terceiro Afeganistão (77 homens e 43 mulheres) e Burkina Faso (homens 110 e mulheres 10).

Olhando a linha de tempo, é possível observar que, entre os anos de 2011 e 2013, só um venezuelano obteve o reconhecimento de refúgio. Em 2015, o número de reconhecimentos subiu para 4, sendo 3 para mulheres (uma dentro do grupo de menos de 12 anos, outra de 12 a 18 anos, e mais uma para uma mulher entre os 19 a 39 anos). Já em 2016 o número total de reconhecimentos por sexo dos venezuelanos se aproxima e se concentra no grupo de idade entre 19 a 39 anos. Em 2019, os números dos grupos de idade de 19 a 39 anos, e de 40 a 59 anos, ficaram próximos em termos de reconhecimentos entre venezuelanos/as. No entanto, chama a atenção os mais de 100 reconhecimentos para meninas venezuelanas, do grupo de menos de 12 anos, comparado com 23 reconhecimentos de meninos, desse mesmo grupo de idade. Já nos anos seguintes esses números se aproximam. Em 2022 foram 567 reconhecimentos de refúgio para meninos venezuelanos menores de 12 anos, e 509 para meninas.

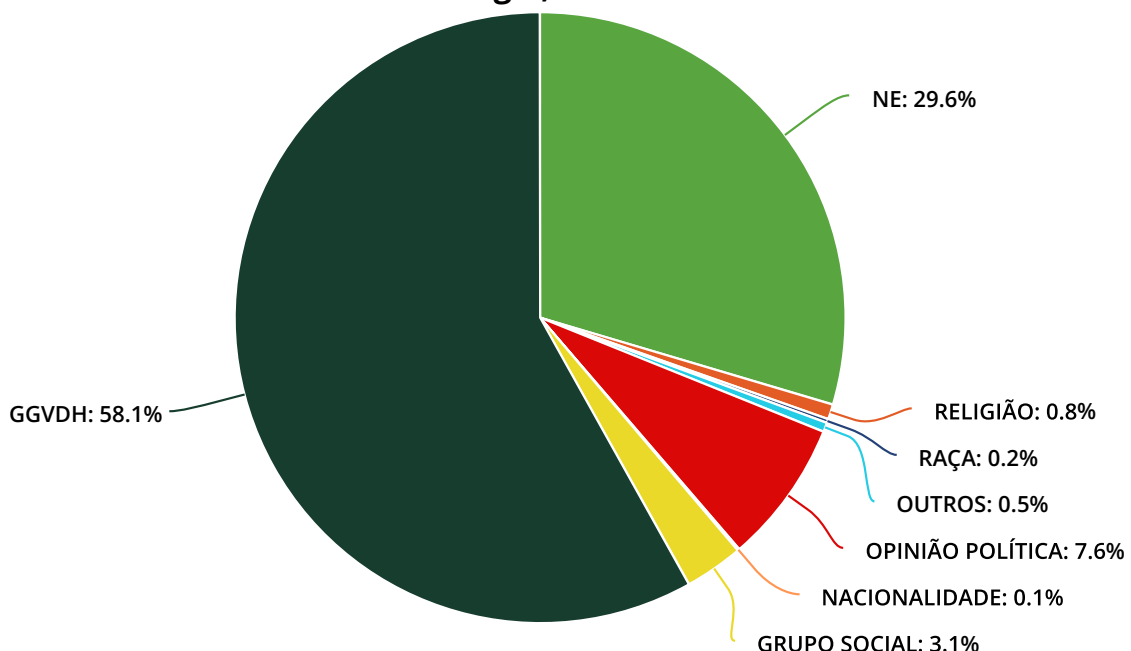
⁵ Se consideraram as seguintes cinco faixas etárias: Menor 12 anos, 12 a 18 anos, 19 a 39 anos, 40 a 59 anos, 60 anos e mais.

Também é com o coletivo venezuelano que há um aumento no número de idosos refugiados no país. Em 2019, o grupo de idosos de 60 anos a mais, começou a aumentar. Em 2022, foram 69 reconhecimentos para homens venezuelanos e 88 para mulheres venezuelanas no referido grupo. Em segundo lugar estão os cubanos, com 17 homens e 8 mulheres. Já as outras nacionalidades têm 0 ou no máximo 3 reconhecimentos na faixa etária de 60+.

Segundo tipo de fundamentação, quase 90% dos reconhecimentos concedidos na série histórica estudada foram na fundamentação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos (GGVDH), especialmente em 2019 e 2020. Na sequência estão as concessões de refúgio por Opinião Política (1,88%) e Grupo Social (0,81%).

No ano de 2022 os reconhecimentos para as mulheres foram, na sua maioria, concedidos sob a fundamentação de GGVDH, a qual geralmente aborda o caso das/os venezuelanas/os, com 1.514 reconhecimentos. O segundo grupo de mulheres reconhecidas ficou com a fundamentação de Opinião Política (145 reconhecimentos). Em terceiro lugar esteve a fundamentação por pertencer a um grupo social, sendo 58 para mulheres. Adicionalmente, nenhuma mulher teve refúgio concedido em 2022 com base na perseguição por nacionalidade ou raça, mas 14 mulheres tiveram o refúgio concedido por perseguição religiosa.

Gráfico 6. Número de refugiadas reconhecidas, segundo a Fundamentação aplicada ao ato de deferimento do refúgio, Brasil - 2022



Em síntese, a maioria dos reconhecimentos nos anos analisados foi para nacionais venezuelanos, tanto homens quanto mulheres, com pouca variação entre eles, em idade de 19 a 39 anos, na fundamentação de GGVDH. Também houve um aumento significativo no número de reconhecimentos de refúgio para crianças (menores de 12 anos), em particular para as crianças venezuelanas e também para idosos. É importante aqui afirmar que é com o coletivo venezuelano que se inaugura, no Brasil, a figura da criança e idoso refugiado. Antes da migração desse coletivo, e mesmo analisando os outros grupos, os casos eram pontuais.

Na próxima seção analisaremos os dados referentes à inserção laboral das mulheres imigrantes no país.

AS TRABALHADORAS IMIGRANTES NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL BRASILEIRO (2011- 2022)

Em termos da empregabilidade das mulheres imigrantes no mercado de trabalho formal brasileiro, o ano de 2022 (15.623) se destacou em comparação com os outros anos da série histórica analisada. Foi de longe, o ano em que mais mulheres estiveram no mercado de trabalho no país. Teve um aumento de mais de 50% em comparação com os últimos três anos de maior presença em 2019 (6.952), 2020 (7.269) e 2021 (7.445).

Na série analisada, o ano de 2015 e 2016, que marcaram um período de crise econômica no país, tiveram um crescimento de desligamentos. O ano de 2015 foi quando os desligamentos aumentaram, e em 2016, o saldo na movimentação das trabalhadoras imigrantes no mercado formal de trabalho ficou negativo, sendo demitidas mais mulheres que admitidas. Já em 2017, as admissões mostraram uma certa recuperação e, em 2019 e 2020, esse comportamento ficou um pouco estagnado, se mantendo nos patamares das 28 mil contratações por ano. Em 2021, as admissões dão um salto de mais 15 mil e segue em aumento para 2022, que foi o ano de maiores contratações, com um saldo positivo.

Tabela 2. Admissões e desligamentos das trabalhadoras imigrantes no mercado formal de trabalho, segundo ano de movimentação, 2011-2022

Ano	Mulheres		
	Admissões	Desligamentos	Saldo
2011	11.030	9.268	1.762
2012	12.945	11.217	1.728
2013	17.557	14.112	3.445
2014	23.180	18.933	4.247
2015	22.002	20.336	1.666
2016	17.773	20.324	2.551
2017	18.702	16.159	2.543
2018	21.485	17.136	4.349
2019	28.220	21.268	6.952
2020	28.591	21.322	7.269
2021	43.304	35.859	7.445
2022	60.674	45.051	15.623

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Previdência, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2011-2022

Para entendermos melhor como se deu a movimentação das trabalhadoras imigrantes no ano de 2022, analisamos as suas admissões e desligamentos mês a mês. De modo geral, os meses de janeiro a novembro apresentam um saldo de emprego próximo variando do menor 1.053 (jan.) e 1.772 (mai.). Os meses de maio, julho e agosto de 2022, são os meses nos quais se apresentaram com saldo mais positivos de contratações. Já o mês de dezembro teve um saldo negativo -341. Fato curioso uma vez que este tende a ser um mês de alta nas contratações nos setores de comércio e hoteleiro no país. Fica a pergunta: as mulheres imigrantes estão trabalhando nesses setores?

Tabela 3. Admissões e desligamentos das trabalhadoras migrantes no mercado formal de trabalho em 2022, segundo mês de movimentação

Mês	Mulheres		
	Admissões	Desligamentos	Saldo
Janeiro	4.254	3.201	1.053
Fevereiro	4.753	3.210	1.543
Março	4.695	3.593	1.102
Abril	4.473	3.320	1.153
Maio	5.188	3.416	1.772
Junho	5.077	3.541	1.536
Julho	5.289	3.664	1.625
Agosto	5.617	3.996	1.621
Setembro	5.593	4.019	1.574
Outubro	5.588	4.105	1.483
Novembro	5.496	3.994	1.502
Dezembro	4.651	4.992	-341

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Previdência, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022

Quando olhamos os grupos específicos, observamos que as haitianas foram as mulheres com o maior total de contratações na série estudada, seguidas das venezuelanas. Para as haitianas, os anos de 2014 e 2020, foram os que mais contratações registaram, se comparado com as demissões. No entanto, 2016, 2021 e 2022 foram os anos em que as demissões superaram as contratações, deixando saldos negativos: - 1.572, - 2.822 e - 659, respectivamente. Ao contrário das haitianas, para as venezuelanas, o saldo das contratações mostra um comportamento positivo e de aumento contínuo nos anos analisados, sendo um crescimento mais expressivo a partir de 2019. Mesmo nos anos de pandemia 2020 e 2021 as contratações continuam aumentando ano a ano e, em 2022, o número de contratações foi 35% maior que em 2021, ou seja, foram nos últimos anos que a movimentação no mercado de trabalho formal no país desta nacionalidade tomou maiores proporções. Em 2022, o saldo de contratações das paraguaias (695) e argentinas (448) também ficou positivo, mas muito abaixo do saldo das venezuelanas.

Se fizermos um *zoom* para as admissões e desligamentos das trabalhadoras haitianas e venezuelanas no mercado formal de trabalho em 2022, pode se ver que as venezuelanas tiveram três vezes mais contratações que as haitianas. Em todos os meses, as venezuelanas registraram mais de 2 mil contratações por mês, e ainda superaram as 3 mil contratações nos meses de Setembro, Outubro e Novembro. Já os meses de Junho, Setembro e Dezembro são os meses em que as admissões não aumentaram tanto como os desligamentos. Por outro lado, as haitianas não chegaram a mil contratações por mês, ficando nos patamares das 700 e 800 contratações mensais. Desde o mês de Agosto até Dezembro, as demissões das mesmas têm sido superiores às admissões, deixando saldos negativos para os meses mencionados.

Tabela 4. Admissões e desligamentos das trabalhadoras haitianas e venezuelanas no mercado formal de trabalho, segundo mês de movimentação, 2022

Mês	Haitianas			Venezuelanas		
	Admissões	Desligamentos	Saldo	Admissões	Desligamentos	Saldo
Janeiro	897	626	271	2.025	1.416	609
Fevereiro	805	607	198	2.279	1.383	896
Março	820	732	88	2.370	1.526	844
Abril	721	689	32	2.281	1.470	811
Mai	853	715	138	2.782	1.518	1.264
Junho	810	735	75	2.730	1.549	1.181
Julho	807	727	80	2.841	1.749	1.092
Agosto	799	875	-76	2.991	1.832	1.159
Setembro	733	892	-159	3.103	1.781	1.322
Outubro	699	1.009	-310	3.198	1.828	1.370
Novembro	626	1.004	-378	3.185	1.802	1.383
Dezembro	517	1.135	-618	2.703	2.245	458

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Previdência, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022

Sendo assim, buscamos entender melhor quais os setores de atividade econômica dentro do mercado de trabalho formal que vêm empregando as haitianas e venezuelanas. As mulheres haitianas, em 2019, tiveram saldo positivo de empregabilidade. Naquele ano, a atividade que mais empregou as haitianas foi a de Frigorífico - abate de suínos e aves (917) e em segundo lugar o setor de "Restaurantes e similares e Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares e Hotéis". Assim como em 2019, em 2020 a atividade de Frigorífico - abate de suínos e aves somadas, foi a que mais contratou as haitianas. E houve aumento das contratações nessas atividades em 2020, foram 2.647. Já as atividades do setor de "Restaurantes e similares e Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares e Hotéis" tiveram saldo negativo de contratações (-149), o que pode ser entendido pelo agravamento da pandemia de Covid-19.

Diferentemente das venezuelanas que tiveram saldos positivos de contratações em 2021 e 2022, esses dois últimos anos foram de saldos negativos para as haitianas. Em 2021, pode se ver a pior movimentação das mulheres desta nacionalidade no mercado de trabalho formal, pois as dez principais atividades mostraram saldos negativos, sendo o *Abate de aves* a atividade que mais contratou e, ao mesmo tempo, o que mais desligou. Em 2021, o saldo de emprego formal das haitianas ficou em - 2.822.

Em 2022, esse padrão de alto número de desligamentos das imigrantes haitianas continua (-659). Das 10 principais atividades, 5 mostraram saldos negativos (*Abate de aves*, *Frigorífico - abate de suínos*, *Comércio varejista de carnes - açougues*, *Limpeza em prédios e em domicílios*).

Tabela 5. Movimentação de trabalhadoras haitianas no mercado de trabalho formal, segundo principais atividades, 2022

Principais setores de atividade econômica	Mulheres		
	Admissões	Desligamentos	Saldo
Total	9.087	9.746	-659
Abate de aves	1.223	1.640	-417
Restaurante e similares	1.051	908	143
Frigorífico - abate de suínos	713	992	-279
Locação de mão de obra temporária	410	397	13
Limpeza em prédios e em domicílios	306	307	-1
Lanchonetes, casas, de chá, de sucos e similares	320	252	69
Comércio varejista de mercadorias em geral	228	215	13
Hotéis	198	202	-4
Comércio varejista de carnes - açougues	151	242	-94
Confecção de peças de vestuário, exceto roupas	199	194	5
Outros	4.288	4.394	-106

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Previdência, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022

Olhando para as admissões das trabalhadoras venezuelanas observamos que em 2019, a atividade de Faxineiro foi a que mais as contratou. Alimentador de linha de produção e Atendente de lojas e mercados foram as que melhores saldos positivos mostraram segundo as proporções das contratações e desligamentos do ano. Para 2020, a atividade de *Alimentador de linha de produção* foi a que mais as contratou. Essa mesma atividade junto com *Magarefe e Repositor de mercadorias* foram as que melhores saldos positivos mostraram segundo as proporções das contratações e desligamentos do ano. Em 2021, as maiores contratações foram para as atividades de *Alimentador de linha de produção*, que mostrou o melhor saldo positivo do ano, com 1.254. *Faxineiro, Magarefe e Auxiliar nos serviços de alimentação* também mostraram altos números nas contratações.

Em 2022, os maiores saldos positivos para as venezuelanas foram para as atividades de: *Alimentador de linha de produção* (2.038) e *Faxineiro* (1.422). Posteriormente, encontramos as venezuelanas empregadas em atividades como *Auxiliar nos serviços de alimentação* (965), *Magarefe* (926) e *Operador de caixa* (756). Com relação às venezuelanas o que é mais importante notar é que elas não tiveram saldo negativo, ou seja, apesar das taxas de desligamentos serem altas, se manteve um saldo positivo de empregabilidade para o último ano da série.

Tabela 6. Movimentação de trabalhadoras venezuelanas no mercado de trabalho formal, segundo principais ocupações (2022)

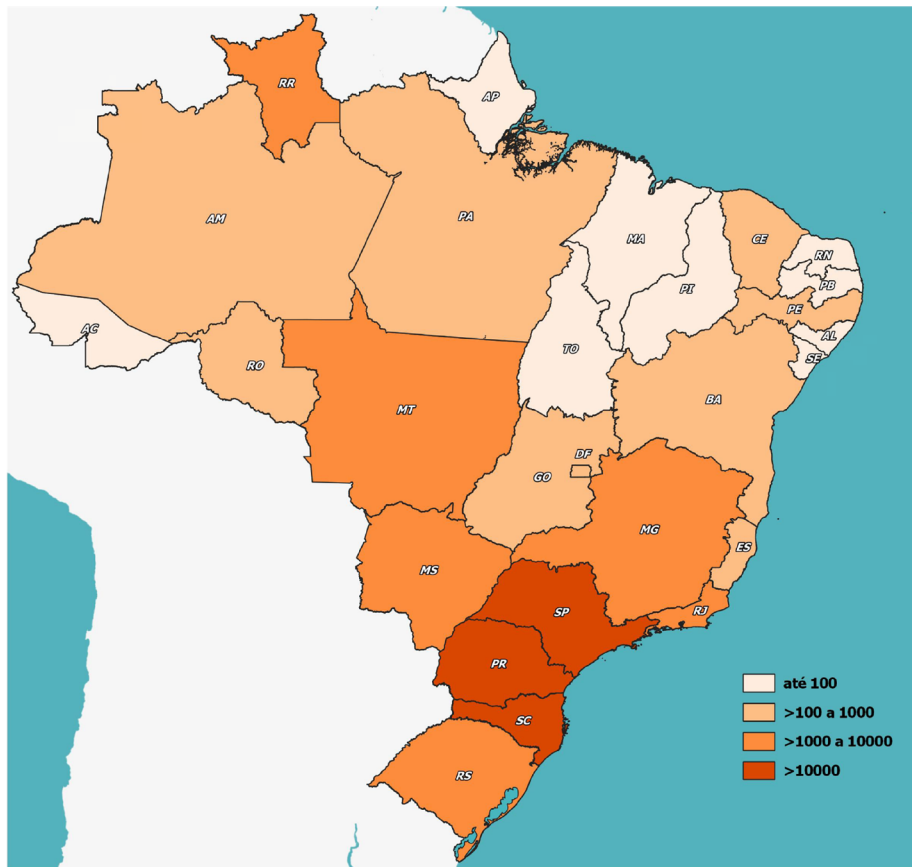
Principais grupos ocupacionais	Mulheres		
	Admissões	Desligamentos	Saldo
Total	32.488	20.099	12.389
Alimentador de linha de produção	4.703	2.665	2.032
Faxineiro	3.848	2.426	1.422
Auxiliar nos serviços de alimentação	2.519	1.554	965
Operador de caixa	1.764	1.008	756
Magarefe	1.767	041	926
Atendente de lanchonete	1.399	932	467
Atendente de lojas e mercados	1.192	665	527
Cozinheiro geral	918	610	308
Vendedor de comércio varejista	900	592	308
Repositor de mercadorias	841	497	344
Outros	12.637	8.309	4.328

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Previdência, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022

As contratações das trabalhadoras imigrantes, por Unidades da Federação

Se comparamos 2011 e 2022, se vê um aumento de quase 50 mil contratações, ou seja, há um aumento substancial no número de mulheres imigrantes trabalhando no país. Em 2011, São Paulo foi a Unidade da Federação que mais contratou (concentrando 39,55% das contratações do ano), seguido de Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina que, juntas, somam menos contratações se comparadas com São Paulo (34,22%). Entre as cinco principais UFs, o Rio Grande do Sul ficou em último lugar com menos de 10% das contratações de trabalhadoras imigrantes. Já em 2022, Santa Catarina foi a Unidade da Federação, que mais contratou (26,01% das contratações do ano), seguida do Paraná (20%), São Paulo (19%) e Rio Grande do Sul (13%). Essas quatro UFs principais somaram quase 80% das contratações concedidas nesse último ano (78%).

Mapa 2. Admissões das trabalhadoras imigrantes, por Unidades da Federação, 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Previdência, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022

Olhando mais de perto as admissões das trabalhadoras haitianas e venezuelanas no mercado formal de trabalho em 2022, pode se ver que quase 90% (88,46%) das contratações das haitianas em 2022, foram nas UFs de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul. Essas mesmas UFs concentram o maior número das contratações das venezuelanas em 2022 (75,97%). Para as venezuelanas, Roraima também foi uma UF importante na distribuição de contratações, acumulando quase 6% dessas contratações desse grupo (5,97%).

Os rendimentos das mulheres imigrantes no Brasil

Fazendo a análise sobre os rendimentos das mulheres imigrantes trabalhadoras no país, buscamos observar, quais eram os cinco países que registraram os maiores rendimentos e os cinco países com os menores rendimentos, considerando homens e mulheres, para verificarmos se havia diferença nos ganhos.

Os dados analisados demonstraram que em 2019, os cinco maiores rendimentos foram para os homens da Noruega, Suécia, Holanda, Austrália e França. Entre as mulheres, os maiores rendimentos ficaram para as nacionais da Suécia, Noruega, Turquia, Austrália e Índia. O rendimento médio só foi maior do que o dos homens para as mulheres da Suécia, Turquia e Índia.

Para 2020, os cinco maiores rendimentos médios reais de trabalhadores admitidos no mercado formal de trabalho foram para os nacionais da Coreia do Norte, Noruega, Vanuatu, Polônia e França. Foi no caso das mulheres da Noruega e Nova Zelândia, que se deu o maior rendimento médio real se comparado com a dos homens. Em 2021, a Noruega foi o país com maiores rendimentos médios reais. Suécia é o país que mostrou os rendimentos mais similares entre homens e mulheres imigrantes no Brasil.

Voltando os olhos para 2022, notamos que prevalecem as disparidades salariais entre homens e mulheres dos anos anteriores entre os maiores rendimentos. Entre os dez maiores rendimentos, os homens recebem 36% mais que as mulheres com os dez maiores rendimentos somados. Destacamos que, entre os maiores rendimentos, encontramos quase exclusivamente países europeus ocidentais. Esse quadro muda radicalmente quando voltamos nosso olhar para analisar os dez menores rendimentos médios.

Tabela 7. Os dez maiores rendimentos médio real de trabalhadores admitidos no mercado formal de trabalho, por ano e sexo, segundo principais países, em 2022

Principais Nacionalidades	Rendimento Médio		
	Total	Mulheres	Homens
Noruega	25.090	16.260	28.471
Dinamarca	20.723	5.301	27.919
Suécia	20.082	19.623	20.266
França	14.299	9.312	16.614
Irlanda	13.681	8.499	16.078
México	13.294	10.620	14.776
Alemanha	12.488	6.111	17.023
Rússia	12.483	11.326	13.416
República Tcheca	12.206	16.321	2.605
Holanda	10.754	5.199	12.185

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Previdência, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022 Notas: Rendimentos deflacionados, pelo INPC, para junho/2023. Foram desconsiderados salários menores que 0,3 salário mínimo e maiores que 150 salários mínimos. Foram consideradas as nacionalidades com no mínimo 10 admissões no período.

De 2019 a 2022, os menores rendimentos médios reais foram para os nacionais de Guiné Bissau, Venezuela, Vietnã e Camboja. O rendimento médio ficou menor para as mulheres de Camarões, se comparado com os homens em 2019. Em 2020, foi assim para as mulheres de Serra Leoa e Bangladesh. Para 2021, para as mulheres de Guiné e, em 2022, Guiné Equatorial e Camboja. Aqui observamos que as mulheres Africanas, Asiáticas e Latinas-Caribenhas estão entre as que recebem os menores rendimentos. Observamos que há, portanto, até em contexto migratório, uma reprodução das desigualdades de rendimentos entre homens e mulheres, e também em relação a países de origem, as mulheres de nacionalidade de países ricos tendem a ter rendimentos muito superiores às mulheres provenientes de países pobres.

Tabela 9. Os dez menores rendimentos médios reais de trabalhadores admitidos no mercado formal de trabalho, por ano e sexo, segundo principais países, em 2022

Principais Nacionalidades	Rendimento Médio		
	Total	Mulheres	Homens
Aruba	1.432	1.403	1.457
Suriname	1.507	1.399	1.527
Nauru	1.519	1.483	1.530
Guiné Equatorial	1.524	1.797	1.494
Botswana	1.600	1.419	1.696
Mauritânia	1.617	0	1.617
Brunei	1.617	1.546	1.665
Emirados Árabes Unidos	1.650	1.285	1.719
Burkina Faso	1.656	1.497	1.720
Camboja	1.657	1.905	1.598

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Previdência, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. Notas: Rendimento deflacionados, pelo INPC, para junho/2023. Foram desconsiderados salários menores que 0,3 salário mínimo e menores que 150 salários mínimos. Foram consideradas as nacionalidades com no mínimo 10 admissões no período.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, nessas considerações finais responderemos diretamente as perguntas que colocamos na introdução. Como estão os números de registros de mulheres imigrantes na Polícia Federal? Esses voltaram ou não aos patamares pré-pandêmicos? Com relação ao registro de mulheres residentes, podemos afirmar que sim. No ano de 2022 houve mais registros que no ano de 2019. Em 2022, 83,96% dos registros foram para mulheres solteiras e 11,97% foram para mulheres casadas, também foi constatada a presença e crescimento do registro de mulheres viúvas e divorciadas. As

Unidades da Federação que mais registraram mulheres imigrantes foram Roraima, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Amazonas e Rio Grande do Sul. Aqui podemos afirmar que os estados do norte do país vêm se consolidando no Brasil, como portas de entrada e, os estados do Sul e São Paulo, como estados de empregabilidade.

Como ficam as solicitações da condição de refugiada e os reconhecimentos de refúgio? Em 2022, o volume de solicitações de reconhecimento da condição de refugiada foi maior que nos anos de 2020 e 2021, mas ainda menor que o ano de 2019. O destaque para as solicitações de refúgio, em 2022, fica por parte das venezuelanas. Esse foi o coletivo de imigrantes mulheres que mais solicitaram refúgio, porém, o número de solicitações para esse grupo ainda foi menor do que em 2019. Outro fato que chama a atenção, foi o baixo número de solicitações feitas pelas imigrantes haitianas. Em 2022, foram menos solicitações que nos anos da pandemia. Diferentemente das haitianas, as cubanas solicitaram mais refúgio no Brasil em 2022. No ano de 2022, os dois coletivos de mulheres imigrantes que mais solicitaram refúgio no Brasil foram as venezuelanas e cubanas. Em termos de localização, em 2022, Roraima foi o estado onde mais solicitações foram feitas, com destaque para os municípios de Pacaraima e Boa Vista.

Com relação ao número de refugiadas reconhecidas, esse número se manteve alto em 2022. O ano de 2019 foi o ano de pico máximo de reconhecimentos, inclusive se somados os totais dos anos anteriores (de 2011 a 2018 somados). Em 2022, o número de reconhecimentos aumentou com relação a 2021, mas ainda ficou abaixo dos números alcançados em 2019 e 2020. No ano de 2022, as três nacionalidades com maior número de refugiadas reconhecidas foram venezuelanas, cubanas e afegãs. A maioria dos reconhecimentos estão sob a fundamentação de GGVDH. Outro ponto de destaque é que houve um aumento significativo no número de reconhecimentos de refúgio para crianças (menores de 12 anos), em particular para as crianças venezuelanas e também para idosos, inaugurando no Brasil a figura da criança e idoso refugiado.

Finalmente, podemos responder as perguntas. Quais as principais atividades laborais das mulheres imigrantes? Houve alguma alteração entre os anos pandêmicos e o ano de 2022? Em termos da empregabilidade de mulheres imigrantes no mercado de trabalho formal brasileiro, o ano de 2022 se destacou em comparação com os outros anos da série histórica analisada. Primeiro, porque este foi o ano em que mais mulheres se movimentaram no mercado de trabalho no país. Houve um aumento de mais de 50% em comparação com os últimos três anos. Em segundo lugar, o ano de 2022 se destaca porque as venezuelanas foram as imigrantes mais contratadas; já as haitianas, que vinham sendo inseridas nos anos anteriores, tiveram saldo negativo de empregabilidade. As Unidades da Federação que mais contrataram foram Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul. Já com relação às atividades, as duas com maiores saldos de empregabilidade

em 2022 foram “Restaurantes e similares e Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares e Hotéis”, seguida por Frigorífico - Abate de aves e suínos. Com relação às venezuelanas, os maiores saldos positivos foram para Alimentador de linha de produção, Faxineiro, Auxiliar nos serviços de alimentação, Magarefe e Operador de caixa. Aqui é importante notar que em termos de volume de contratações e das atividades que mais contratam não houve grandes alterações entre os anos de pandemia e 2022. O que notamos de alteração foi o aumento na empregabilidade das venezuelanas, e a perda de postos de trabalho pelas haitianas. Fato que ressaltamos que precisa ser investigado mais profundamente.

Ademais, foi observado que o contexto migratório reproduz as desigualdades de rendimentos entre homens e mulheres, pois, as mulheres de nacionalidade de países ricos, recebem menos que os homens de origem de países ricos. Acrescentado ao marcador de desigualdade de gênero, temos o marcador de origem, pois as mulheres de países ricos têm rendimentos muito superiores às mulheres provenientes de países pobres. A desigualdade de salário entre homens e mulheres de países pobres é menor que a desigualdade entre homens e mulheres de países ricos. Aqui apontamos outra agenda de pesquisa que precisa ser investigada.

Como dito na introdução deste artigo, nos últimos anos avançamos nas análises de dados sobre a migração de mulheres para o Brasil. Essa é uma agenda de pesquisa que daremos continuidade nos próximos anos. É preciso acompanhar as alterações das migrações de mulheres para o país, em termos de fluxos, registros, status migratório, dinâmica de inserção laboral e produção e reprodução das desigualdades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Oliveira, Tadeu e Tonhati, Tânia (2022). Capítulo I. Mulheres, crianças e jovens na migração internacional no Brasil. Em: Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Silva, B. G. *Relatório Anual OBMigra 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 8-36

Tonhati, Tania e Macêdo, Marília De (2021). Os impactos da pandemia de Covid-19 para as mulheres imigrantes no Brasil: mobilidade e mercado de trabalho. *Sociedade e Estado*, v. 36, p. 891-914, 2021.

Tonhati, Tania e Macêdo, Marília De (2020). Imigração de mulheres no Brasil: movimentações, registros e inserção no mercado de trabalho formal (2010-2019). *Périplos*, v. 4, p. 125-15.

Tonhati, Tania e Pereda, Lorena (2021). *Capítulo 06. A feminização das migrações no Brasil: a inserção laboral de mulheres imigrantes (2011-2020)*. Em: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 155-184.

Crianças e adolescentes imigrantes e refugiados no Brasil: uma análise de dados¹

Niños y adolescentes inmigrantes y refugiados en Brasil

Zakia Ismail Hachem²
Tânia Tonhati³

RESUMO

O presente artigo destaca a importância da visibilização de dados sobre crianças e adolescentes imigrantes e refugiados para a promoção de políticas públicas e apresenta análises descritivas sobre esse público, construídas a partir de dados disponíveis em três sistemas informacionais: SISMIGRA, STI-MAR e SISCONARE. As análises buscam identificar o volume de crianças e adolescentes que migraram para o Brasil entre os anos de 2011 e 2022 e as nacionalidades mais recorrentes. Para o ano mais recente, verifica-se também características sociodemográficas, como faixas etárias e sexo, e as Unidade da Federação de destino. O artigo conclui que é necessário maior acesso às informações desse público, para o aprimoramento dos próximos estudos e fomento de ações que garantam seus direitos sociais básicos em território brasileiro.

Palavras-chave: Imigração. Refúgio. Crianças. Adolescentes. Sistemas Informacionais.

1 Este artigo é uma versão atualizada do trabalho publicado no Relatório Anual do OBMigra em 2023.

2 Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Pesquisadora do OBMigra e Coordenadora do Laboratório de Estudos sobre as Migrações Internacionais (LAEMI).

3 Professora Adjunta da Universidade de Brasília (UnB), Departamento de Sociologia (SOL). Doutora em Sociologia, University of London (Goldsmiths), Pesquisadora do OBMigra.

RESUMEN

Este artículo destaca la importancia de visibilizar datos sobre niños y adolescentes inmigrantes y refugiados para la promoción de políticas públicas y presenta análisis descriptivos sobre este público, construidos a partir de datos disponibles en tres sistemas de información: SISMIGRA, STIMAR y SISCONARE. Los análisis buscan identificar el volumen de niños y adolescentes que migraron a Brasil entre 2011 y 2022 y las nacionalidades más recurrentes. Para el año más reciente, también se verifican características sociodemográficas, como grupos de edad y género, y la Unidad Federativa de destino. Finalmente, sugerimos un mayor acceso a la información para este público, para mejorar futuros estudios y promover acciones que garanticen sus derechos sociales básicos en el territorio brasileño.

Palabras clave: Migración. Refugio, Niños, Adolescentes, Sistemas de Información

INTRODUÇÃO

Os dados mais recentes sobre imigração para o Brasil têm indicado uma mudança no perfil do grupo migrante, mostrando expressivo crescimento de crianças e adolescentes imigrantes e refugiados/as, conforme identificado por Oliveira e Tonhati (2022). Sabemos que nessa fase da vida, o ser humano está em pleno desenvolvimento biopsicossocial e em intensa formação educacional. Além disso, é uma etapa que apresenta maiores riscos e vulnerabilidades se comparada com os adultos, e que demanda olhares e cuidados específicos (FABIANO, 2021).

A diversificação dos grupos sociais migratórios para o Brasil exige do país adaptações e ajustes em sua política migratória e das políticas públicas de modo geral, para atender às necessidades dos novos perfis. Um primeiro movimento nesse sentido é o delineamento desses novos grupos, compreendendo de modo mais focalizado quantos são, quais as faixas etárias proeminentes, além da origem nacional e do destino em território brasileiro.

O objetivo deste artigo é, portanto, compreender melhor quem são as crianças e adolescentes imigrantes no Brasil, com vistas a contribuir com mais estudos sobre esse público e fomentar políticas públicas voltadas para ele. Para isso, organizamos o trabalho em duas partes. Na primeira, apresentamos considerações acerca das mudanças na configuração migratória no Brasil na última década, com características inéditas na nossa história no que se refere e ao volume, nacionalidades mais presentes e perfil demográfico. Sobre este último ponto, destacamos o aumento de crianças e adolescentes nos fluxos migratórios recentes e a necessidade de políticas públicas específicas para esse grupo, porque demandam proteção integral,

são mais vulneráveis, necessitam de cuidados específicos no que se refere à saúde, além de estarem em idade escolar.

Na segunda parte, desenvolvemos as análises descritivas com dados disponíveis em três sistemas informacionais: SISMIGRA, STI-MAR e SISCONARE. Essas análises buscam verificar de modo descritivo o recente fenômeno migratório de crianças e adolescentes, dividindo-os em três subgrupos etários: 0 a 6 anos, 7 a 11 anos e 12 a 18 anos. São elucidados o volume de crianças e adolescentes que migraram para o Brasil, as nacionalidades mais recorrentes ao longo dos últimos anos, e como os dados se comportam segundo sexo. Ao final, tecemos breves considerações.

CRIANÇAS E ADOLESCENTES IMIGRANTES E REFUGIADOS NO ATUAL CENÁRIO MIGRATÓRIO BRASILEIRO

Na última década, presenciamos e registramos um aumento ostensivo do fluxo de imigrantes internacionais no Brasil. Segundo dados do Relatório Anual do OBMigra de 2023 (Cavalcanti et al., 2023), em 2013, a Polícia Federal registrou 105.094 solicitações de residência, e dez anos depois, esse número chegou a 1,2 milhão. As mudanças ocorridas não foram apenas numéricas. Houve a intensificação da migração Sul-Sul, com destaque para as migrações haitianas, venezuelanas, colombianas e argentinas, com a perda de protagonismo de solicitações de residência do Norte Global, especialmente de países como Portugal, Espanha, Alemanha e Itália. Além da mudança do perfil da nacionalidade, o perfil demográfico também foi alterado. Isso porque tem havido mais participação relativa de mulheres e crianças nos fluxos migratórios. Em relação aos dados de reconhecimento da condição de refugiados, o Relatório (CAVALCANTI et al., 2023) indica o mesmo cenário: aumento do volume, protagonismo dos imigrantes do Sul global e maior participação de mulheres e crianças.

Diante do aumento da população imigrante e da complexificação desse processo no Brasil, decorrentes das alterações históricas nas nacionalidades proeminentes e no perfil demográfico, “os problemas da imigração” relativos às condições de vida e trabalho (Sayad, 1998) têm ganhado cada vez mais destaque e notoriedade. Segundo Baeninger (2015), a complexidade e a diversidade do processo migratório atual apontam para a necessidade de incorporarmos nos estudos sobre migração internacional, dentre outros aspectos, a importância de sua governança.

Para a autora (Baeninger, 2015), há dois modelos vigentes de governabilidade das migrações: um que a coloca sob a perspectiva da política de segurança nacional e outro sob a perspectiva de desenvolvimento humano das

migrações. Enquanto o primeiro concebe o imigrante como uma ameaça e restringe seus direitos à sua condição de regularidade e nacionalidade, controlando os fluxos a partir do equilíbrio do mercado de trabalho, o outro compreende os direitos da pessoa migrante como o elemento central da política migratória.

Para garantir a governança das redes de políticas públicas, sobretudo a partir da perspectiva dos direitos do imigrante como núcleo das políticas migratórias, o primeiro exercício a ser feito é dar visibilidade ao fenômeno, por meio de registros consolidados e de fácil acesso à sociedade civil. No caso do novo cenário migratório brasileiro, torna-se ainda mais fundamental o levantamento de dados sobre os novos grupos identificados. Em especial, destacamos as informações de crianças e adolescentes imigrantes. Esse público, na maior parte das vezes, é invisibilizado nas pautas sobre migração internacional, que concentram esforços nas discussões sobre o trabalhador migrante (Fabiano, 2021).

A compreensão do que são crianças e adolescentes é polissêmica e passou por um longo processo de construção social ao longo da história. Essa etapa de vida pode ser segmentada em diferentes recortes etários a depender do momento histórico, local de origem e literatura adotada. Atualmente, a comunidade internacional, incluindo o Brasil, compreende esse grupo como indivíduos de 0 a 18 anos, em consonância com o que preconiza tanto a Convenção de Direitos das Crianças (CDC), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 1989 e promulgada no Brasil como Decreto Nº 99.710 (Brasil, 1990), quanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), normativa brasileira que regulamenta esse período de vida. No Brasil, ainda em consonância com o ECA, consideramos como crianças indivíduos de 0 a 11 anos completos e adolescentes de 12 a 18 anos.

No que se refere às políticas para crianças e adolescentes, para Rizzini e Pilotti (2011), o problema da infância é diagnosticado e investigado há pelo menos 100 anos como gravíssimo e invariavelmente associado à pobreza. Todavia, embora de interesse do poder público e acadêmicos, percebe-se poucos esforços para a promoção da proteção, saúde e educação de crianças e adolescentes. A importância de um olhar atento para esse público deriva do fato de que ele se configura como um grupo prioritário no que se refere às políticas de proteção social, necessita de cuidados específicos no que se refere à saúde, seja por serem mais vulneráveis a alguns tipos de doenças, especialmente as crianças menores, seja por demandarem todo um esquema vacinal, além de estarem em idade escolar, exigindo do sistema educacional capacidade de acesso e permanência para o pleno exercício do direito à educação.

O ECA postula sobre a prioridade de proteção integral a esse grupo, conforme Art. 3º:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016) (Eca, 1990).

No caso da criança e adolescente imigrante, a problemática se agrava por conta das barreiras legais, que mesmo garantidas pela legislação brasileira⁴, podem não ser implementadas por alguns agentes públicos ou desconhecidas por parte dos imigrantes. É o que demonstra o trabalho de Cotinguiba e Cotinguiba (2014) sobre a dificuldade de imigrantes haitianos de se matricularem nas escolas brasileiras, e o trabalho de Mota e Santos (2023) que identificaram acesso limitado ao serviço de saúde em Roraima, pela falta de infraestrutura ou pelo “medo real ou baseado na falta de informação, de não serem atendidos ou serem reportados/deportados” (Mota e Santos, 2023, p. 8).

Outra barreira de destaque é a cultural, em especial, as diferenças linguísticas, dado que a maior parte dos grupos imigrantes no país é de países não lusófonos. No mais, esse grupo é passível de preconceitos relacionados à xenofobia, que são potencializados quando as crianças e adolescentes carregam consigo fenótipos raciais historicamente vulnerabilizados no país, como o indígena e o negro. Hachem (2022) apresenta uma série de trabalhos realizados no âmbito da educação que demonstram vivências escolares de imigrantes marcadas pela intersecção de preconceitos relacionados à origem nacional e à questão racial.

Diante desse cenário, o presente artigo pretende contribuir com informações acerca de crianças e adolescentes imigrantes e refugiados, reconhecendo esse trabalho como um primeiro exercício para o alcance de uma melhor governança das redes de políticas públicas para esse grupo. Os dados analisados abarcam o público de 0 a 18 anos, seguindo os parâmetros já mencionados para infância (0 a 11 anos) e adolescência (12 a 18 anos). Para um olhar mais cuidadoso com a infância, criamos mais uma segmentação no grupo de 0 a 11 anos completos, dividindo-o em dois: a primeira infância, que corresponde ao período de 0 a 6 anos completos e as demais crianças

4 Conforme a Lei de Migração (Nº 13.445/17), em seu artigo 4º, inciso VIII, o “acesso a serviços de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória”, e inciso X “direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória”. (Brasil, 2017) em conformidade com o artigo 5º da Constituição Federal, que estabelece a igualdade de todos perante a lei sem distinção de qualquer natureza (Brasil, 1988).

de 7 a 11 anos. Tal segmentação caminha em convergência com o Marco da Primeira Infância, regimentado pela Lei 13.257 de 8 de março de 2016, e com uma série de produções acadêmicas que indica ser no primeiro período de vida que partes fundamentais do cérebro humano são formadas, além de toda a sua estrutura emocional e afetiva (NCPI, 2014).

Os dados trabalhados são oriundos de três bases distintas que colaboram com a construção do retrato das imigrações de crianças e adolescentes para o Brasil ao longo da década passada (2011-2020) até o ano de 2022: a) Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), registro administrativo de imigrantes que solicitaram cadastro para emissão do Registro Nacional Migratório; e b) Sistema de Tráfego Internacional – Módulo Alertas e Restrições (STI-MAR), ambos geridos pela Polícia Federal. E, ainda, analisamos o Sistema do Comitê Nacional para Refugiados (SISCONARE). Até 2021 a fonte de dados dos registros de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado era a Polícia Federal, através do STI-MAR. A partir de 2022, os dados são oriundos do SISCONARE. As análises dos dados apresentam tanto resultados agregados para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, como leituras para as três faixas etárias supramencionadas.

Ao longo das análises, elucidaremos as seguintes informações: a) o volume de crianças e adolescentes que migraram para o Brasil, segundo os registros administrativos; b) as nacionalidades mais recorrentes ao longo dos últimos anos; c) diferenças na composição etária desse grupo, se integrantes da primeira infância, adolescentes, ou em idades intermediárias; e como os dados se comportam segundo sexo.

A CARACTERIZAÇÃO DAS IMIGRAÇÕES DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

As solicitações de Registro de Residência (SISMIGRA)

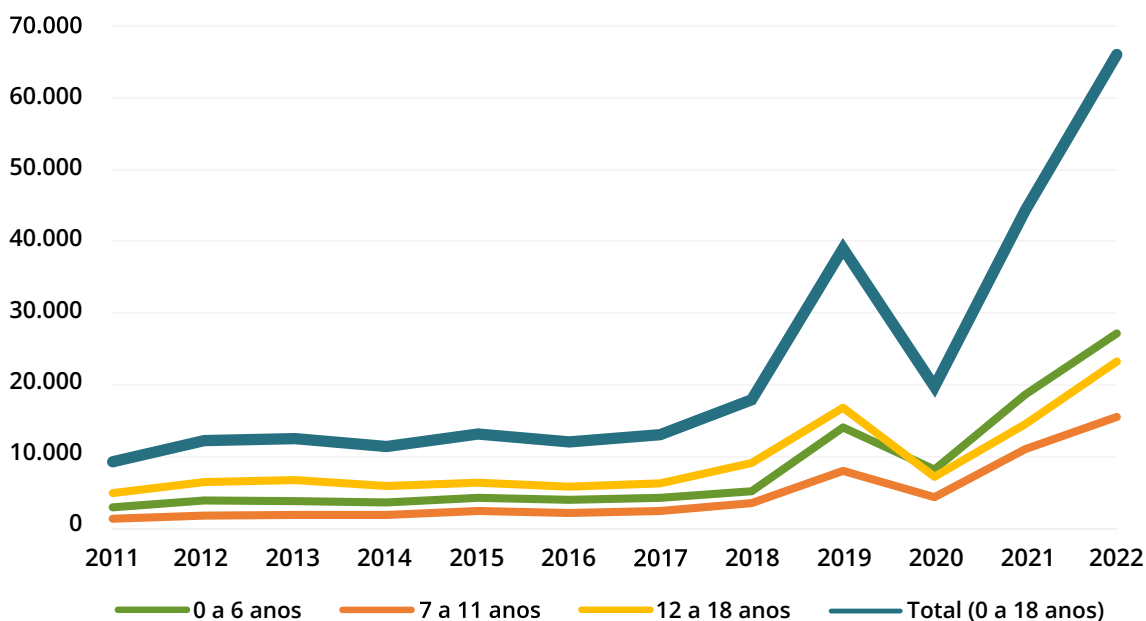
O Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) refere-se aos dados administrativos da Polícia Federal sobre imigrantes que entraram com pedido de cadastro para emissão do Registro Nacional Migratório (RNM). Constam nesse Sistema informações sociodemográficas, como sexo e idade e dados sobre os amparos legais concedidos pela Polícia Federal, organizados em quatro grandes grupos⁵: a) fronteiriços, concedidos aos imigrantes residentes em cidades de outros países contíguas às fronteiras brasileiras; b) temporários, amparos de curta duração; c) residentes, amparos de mais longa duração; e d) não aplicáveis, referentes a outras configurações.

⁵ De acordo com metodologia proposta pelo OBMigra, que propõe tipologias para as classificações originais utilizadas pela Polícia Federal.

Ao analisarmos, em um primeiro momento, o grupo de crianças e adolescentes segundo todas as classificações, sejam eles residentes, temporários, ou fronteiriços, identificamos que entre 2011 e 2016 houve pequenas variações nos dados, com mudanças de volume e comportamento acentuados a partir de 2017. No início da série, há registros de 9.322 concedidos para crianças e adolescentes, já em 2019 esse dado chega a 38.998, com queda acentuada em 2020, certamente motivada pelo período pandêmico da COVID 19. A partir de então, os registros voltam a crescer chegando a 66.031 em 2022, ano mais recente analisado.

A análise por faixa etária demonstra que entre os anos de 2011 e 2019 há predominância do grupo de adolescentes entre todas as classificações, já entre 2020 e 2022, o volume maior concentra-se em crianças na primeira infância. Ao longo de todo o período, o grupo etário intermediário, de 7 a 11 anos, apresenta os menores volumes.

Gráfico 1: Número de registros de crianças e adolescentes para todas as classificações, por ano de registro, segundo faixa etária - Brasil, 2011 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SisMigra), 2011-2022.

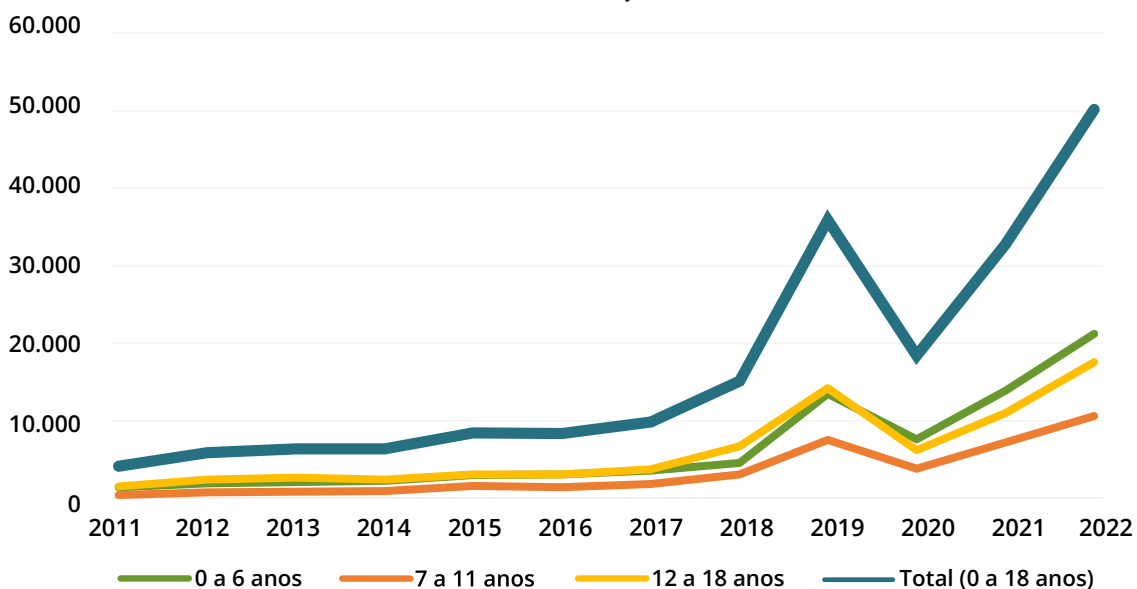
Analisamos, a partir de agora, apenas as crianças e adolescentes com amparos legais categorizados na tipologia residentes, uma vez que é esse o grupo com amparos legais com características de permanência de longa duração no país. A série histórica dos registros de residentes apresenta similaridade nas tendências de crescimento e queda dos dados ao longo dos anos, em relação ao observado nos registros apresentados anteriormente relativos a todas as classificações. Entre 2011 e 2016, houve poucas variações no volume, com aumento de registros a partir de 2017 até 2019, queda em 2020, e novo crescimento desde então.

O gráfico a seguir indica que no início da série histórica havia 4.569 crianças e adolescentes com registro de residente, pouco menos da metade do somatório de todas as classificações para o mesmo público em 2011 no SISMIGRA. Já em 2022, contabilizamos 51.032 crianças e adolescentes residentes, o maior volume de toda a série, representando 77% de todas as classificações para o mesmo público contidos no Sistema no último ano analisado.

Tais resultados demonstram que, ao longo dos anos, além de ter havido um expressivo crescimento do número de crianças e adolescentes residentes no Brasil, houve também um aumento da proporção desse grupo em relação aos diferentes tipos classificações. Ou seja, segundo os registros assinalados no SISMIGRA, o fluxo internacional para o país de crianças e adolescentes caracteriza-se, atualmente, por mais pessoas que permanecem por longo tempo em território nacional, diferente do que ocorria em 2011, que se caracterizava mais como uma migração fronteira e/ou temporária.

O perfil etário predominante entre os residentes mostra que as concessões para crianças na primeira infância e adolescentes mantiveram valores aproximados ao longo do tempo, alterando-se nos primeiros lugares. Nos últimos três anos, entretanto, o volume de crianças de 0 a 6 anos cresceu de forma mais acentuada, se estabelecendo no topo das faixas analisadas até o ano mais recente de registro.

Gráfico 2: Número de registros de crianças e adolescentes imigrantes residentes, por ano de registro, segundo faixa etária - Brasil, 2011 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SisMigra), 2011-2022.

Os registros de residentes indicam poucas alterações na composição dos grupos migratórios mais recorrentes, como demonstra a linha do tempo a seguir. No infográfico, estão representados, ano a ano, os cinco países de

nascimento com maiores volumes de dados no SISMIGRA para crianças e adolescentes. Entre 2011 e 2017, os bolivianos constituem a nacionalidade com maior volume de residentes no Brasil, substituídos nos anos seguintes até a atualidade pelos venezuelanos.

Paraguai, Colômbia e Argentina estão em boa parte do *ranking* de toda a série, enquanto os Estados Unidos aparecem apenas nos dois primeiros anos. Já a China mantém-se entre os cinco maiores volumes, em posições diferentes, de 2011 a 2018. Os haitianos surgem no *ranking* em 2016, já no primeiro lugar, e variam de posições nos anos seguintes, permanecendo até 2022.

Ao somarmos os residentes para cada uma das nacionalidades entre os anos de 2011 e 2022, temos a seguinte ordenação, de maior para menor volume: Venezuela, Bolívia, Haiti, Colômbia e Paraguai. Estes resultados reforçam os achados da última década, que indicam concentração de migrações do Sul global para o Brasil, especialmente, vindas de países fronteiriços.

Figura 1: Países de nascimento com maior número de registros de crianças e adolescentes imigrantes residentes de 0 a 18 anos, por ano de registro - Brasil, 2011 a 2022



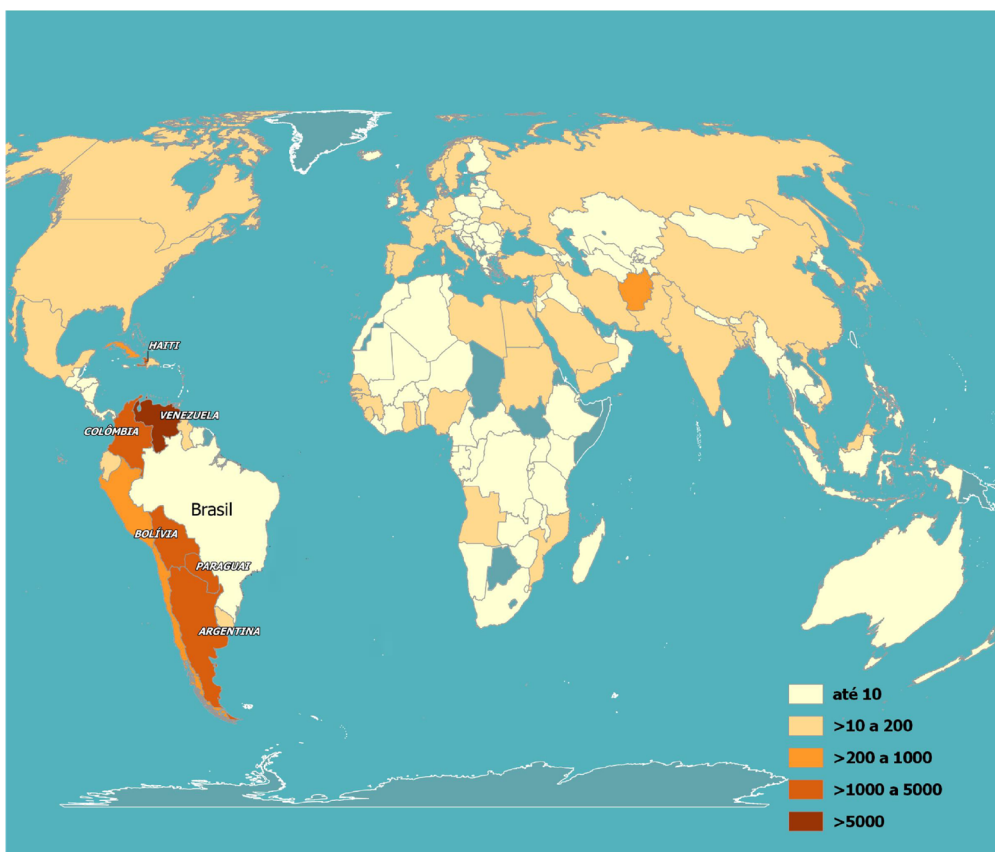
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SisMigra), 2011-2022.

A partir de agora, apresentamos algumas análises das crianças e adolescentes residentes para o ano mais recente do SISMIGRA, relacionadas à caracterização sociodemográfica, país de nascimento e Unidade da Federação de destino. No que se refere à distribuição por faixa etária, em 2022, identificamos que entre as 51.032 crianças e adolescentes residentes, 42,7% delas têm 0 a 6 anos, 35,5% têm de 12 a 18 anos e 21,8% têm de 7 a 11 anos. Em relação ao sexo, 49,2% dos registros de residentes para as três faixas são do sexo feminino e 50,8% do sexo masculino.

Sobre a origem de nascimento, o mapa a seguir mostra que há bastante diversidade de nacionalidades entre os residentes em 2022, 125 ao total,

de todos os continentes. Todavia, há grande concentração de origem nas Américas, especialmente na América do Sul. Cerca de 72% dos registros de crianças e adolescentes são da Venezuela, o que corresponde a 36.921 casos. Na segunda maior categoria do mapa, que varia de mil a cinco mil registros, temos Bolívia, Colômbia, Paraguai, Haiti e Argentina, do maior para o menor. Já na terceira maior categoria, que varia de duzentos a mil casos, temos Peru, Afeganistão, Cuba e Chile, também do maior para o menor. Da África, o maior volume é de Angola, com 175 registros, enquanto da Ásia, além do já mencionado Afeganistão, temos Bangladesh com 188, e Japão com 181. A Europa tem pequenos volumes de registros de residentes, aparecendo apenas na penúltima categoria, de 10 a 200 casos, sendo a França o país que contabiliza o maior número deles, com 94 registros.

Mapa 1: Número de registro de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, imigrantes residentes, por país de nascimento – Brasil, 2022

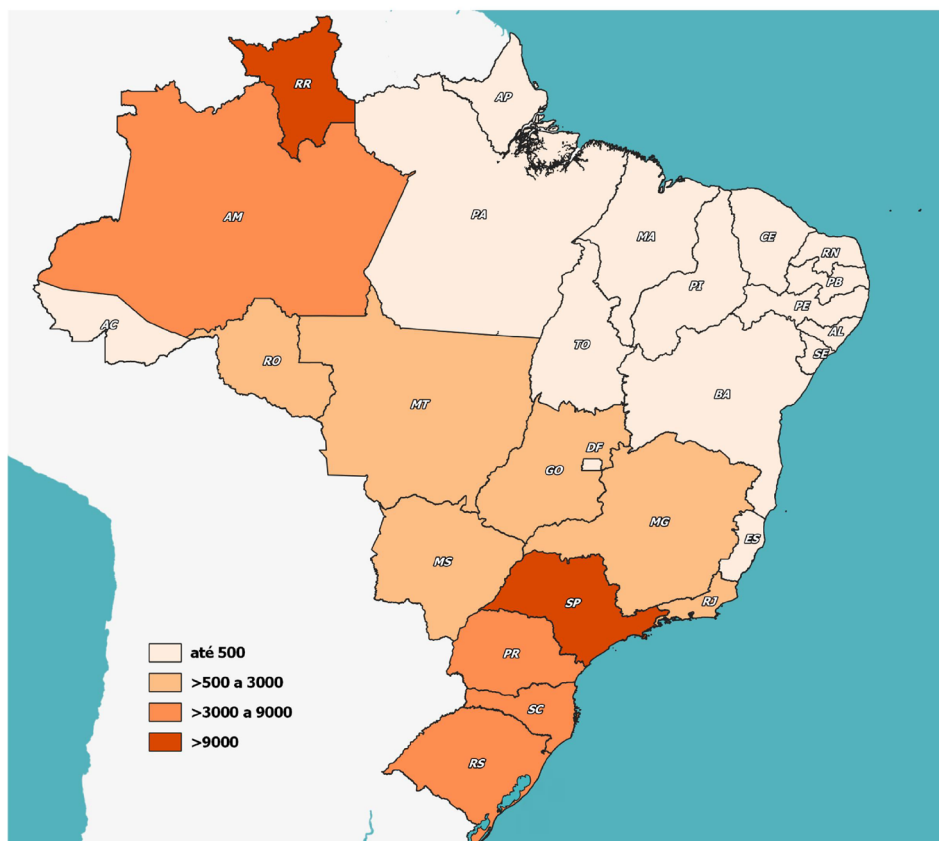


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SisMigra), 2022.

O mapa a seguir indica onde os imigrantes de 0 a 18 anos, de diferentes partes do mundo, foram registrados em 2022, segundo os dados do SISMIGRA. Pouco menos da metade foi registrada, em apenas dois estados de Roraima, 27,0%, e São Paulo, 19,6%, demonstrando alta concentração geográfica dos registros de residência. Na sequência, na segunda maior categoria, que varia de três a cinco mil registros, destaca-se o Amazonas, com 11,4%. Nessa categoria, encontram-se também os três estados da região Sul: Paraná, com

11,1%, Santa Catarina, com 10,8% e Rio Grande do Sul, com 6,4%. Os demais estados do país apresentam baixos percentuais de registros, sendo a região Nordeste aquela com menor acúmulo no ano analisado, já que a soma dos registros de todos os seus estados não chega a 2%.

Mapa 2: Número de registro de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, imigrantes residentes, por Unidade da Federação – Brasil, 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SisMigra), 2022.

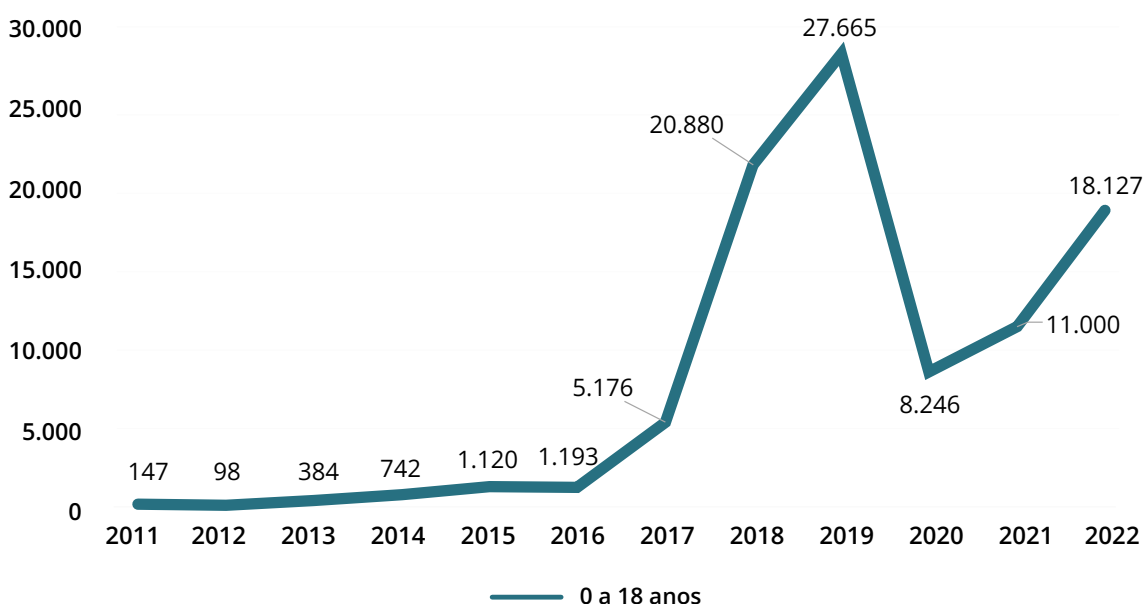
As solicitações de Reconhecimento da Condição de Refugiado e Refugiados Reconhecidos (STI-MAR e SISCONARE)

Ao longo da última década (2011-2020), os dados de solicitantes de reconhecimento da condição de refúgio eram concentrados do Sistema de Tráfego Internacional – Módulo Alertas e Restrições (STI-MAR), gerido pela Polícia Federal. A partir de 2022, esses dados foram capitaneados pelo Comitê Nacional para Refugiados, compondo o Sistema do CONARE (SISCONARE). As bases de dados de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado

congregam características sociodemográficas e de origem nacional da pessoa solicitante, além da fundamentação normativa da solicitação. Os dados desta seção apresentam um panorama geral de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado ou reconhecidas como tal entre 2011 e 2022, com enfoque no ano mais recente.

Representada no gráfico a seguir, a série histórica das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado mostra que a última década pode ser dividida em duas para a compreensão desse fenômeno. A primeira metade indica crescimento pequeno e contínuo entre 2011 e 2015. Já na segunda metade, as solicitações adquirem outra configuração, com grande variação entre 2016 e 2019, saindo de 1.193 solicitações para 27.665, queda acentuada em 2020 e retomada de crescimento nos dois anos subsequentes, chegando a 18.127 em 2022.

Gráfico 3: Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado entre crianças e adolescentes de 0 a 18 anos – Brasil, 2011 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Tráfego Internacional (STI-MAR), e dados do Sistema do Conselho Nacional de Refugiados (SISCONARE), 2011-2022.

A linha do tempo com os cinco países de nascimento com maior número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, representada na figura a seguir, salienta a recorrência de algumas nacionalidades ao longo da década passada. Haiti surge em todos os anos, exceto em 2022, em diferentes posições no *ranking*. Angola e Síria também estão presentes na maior parte dos anos, Congo e Colômbia na primeira parte da década, Venezuela a partir de 2014, de forma constante desde então, e Cuba na segunda metade.

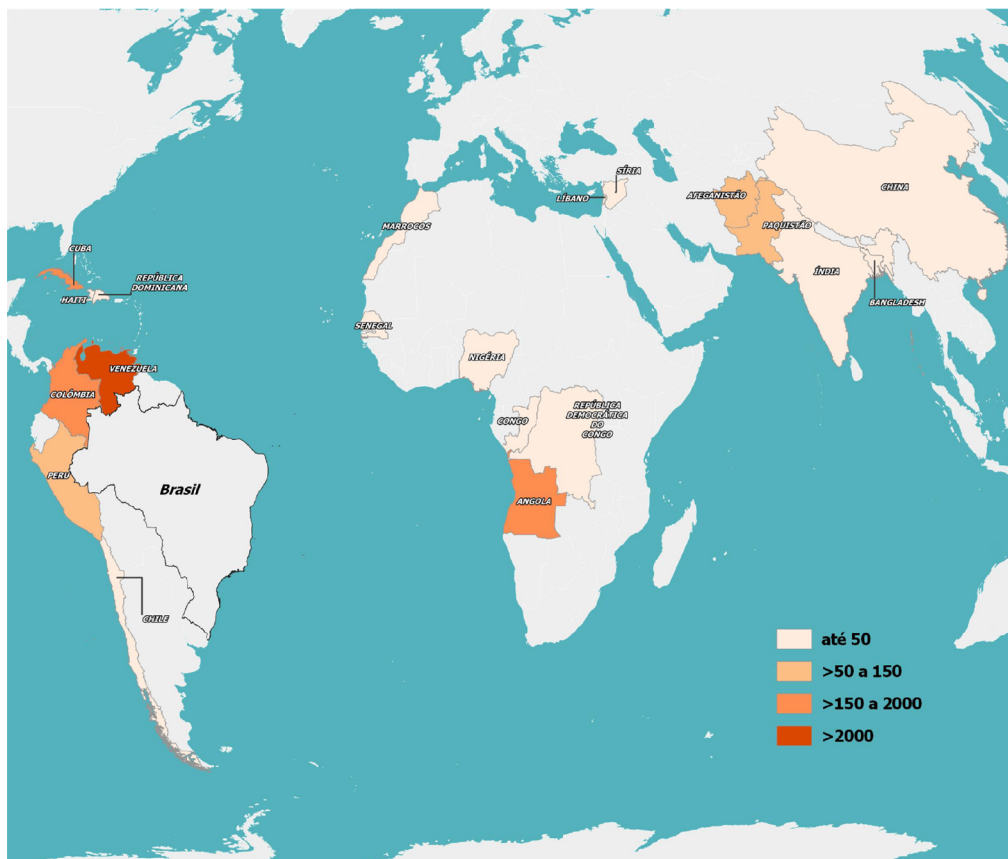
Figura 2: Países de nascimento com maior número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado entre crianças e adolescentes de 0 a 18 anos - Brasil, 2011 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Tráfego Internacional (STI-MAR), e dados do Sistema do Conselho Nacional de Refugiados (SISCONARE), 2011-2022.

Ao verificarmos as características das crianças e adolescentes solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado para o ano de 2022, constatamos que o maior percentual para a primeira infância, 38%, em relação aos percentuais para 7 a 11 anos e 12 a 18 anos, ambos 31%. Em relação às nacionalidades, o mapa a seguir demonstra que o grupo de 0 a 18 anos vem de diferentes países da América Latina, África e Ásia. Cerca de 97% dos solicitantes são oriundos de 20 países, sendo a Venezuela o detentor de maior volume, 82% do total. Na sequência, destacam-se Angola, com 6% das solicitações, e Cuba, com 5%.

Mapa 3. Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado entre crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, por país de nascimento – Brasil, 2022

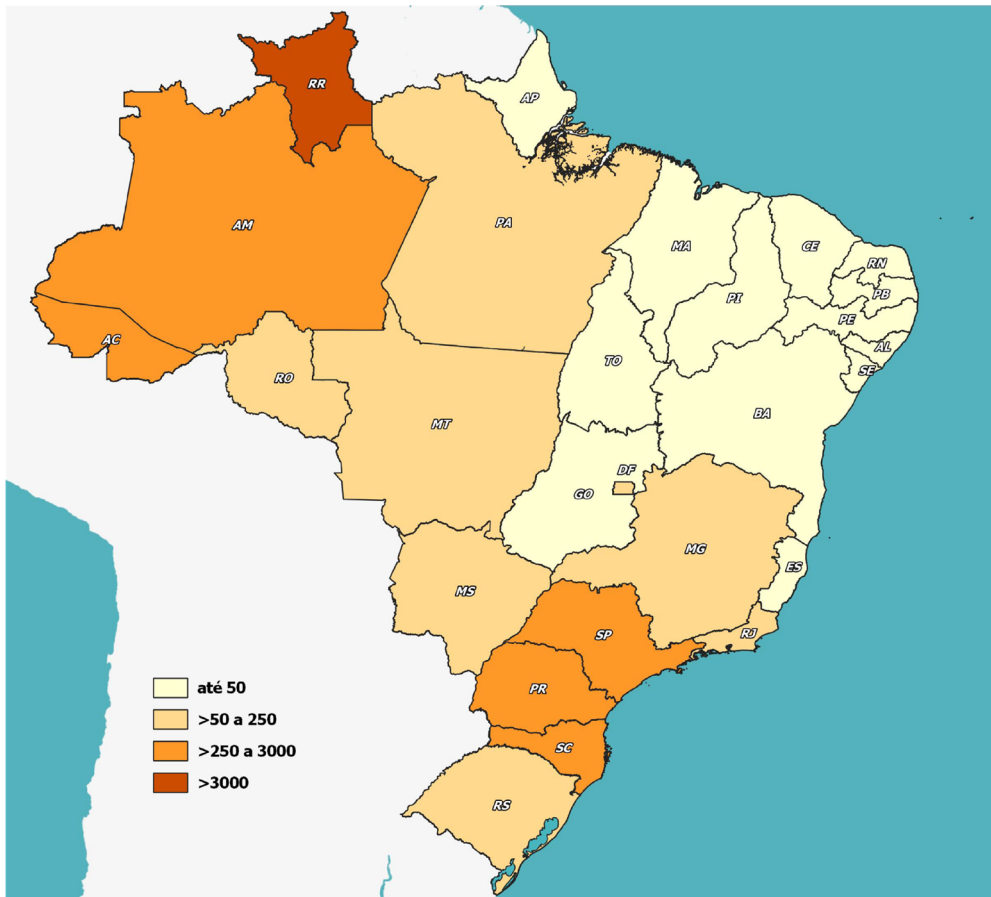


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Sistema do Conselho Nacional de Refugiados (SISCONARE), 2022.

A análise das solicitações em 2022, segundo Unidade da Federação onde foi realizado o pedido, ressalta a centralidade de Roraima nesse fenômeno e da região Norte de modo geral. Pouco mais de 82% das solicitações são originadas dessa região do país, e apenas o estado de Roraima foi responsável por 62,4%. Amazonas tem concentração de 14% e Acre 5,2%, tendo os demais estados dados residuais. Já a região Sudeste contabiliza 10,6% das solicitações, com destaque para São Paulo. A região Sul soma 5% do total, enquanto Nordeste e Centro-Oeste condensam 1% cada.

Os municípios com maior concentração de solicitações são, do maior para o menor, Pacaraima/RR, Boa Vista/RR, Manaus/AM, São Paulo/SP, Epitaciolândia/AC. Juntos eles são responsáveis por quase 90% de todas as solicitações registradas em 2022 para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos.

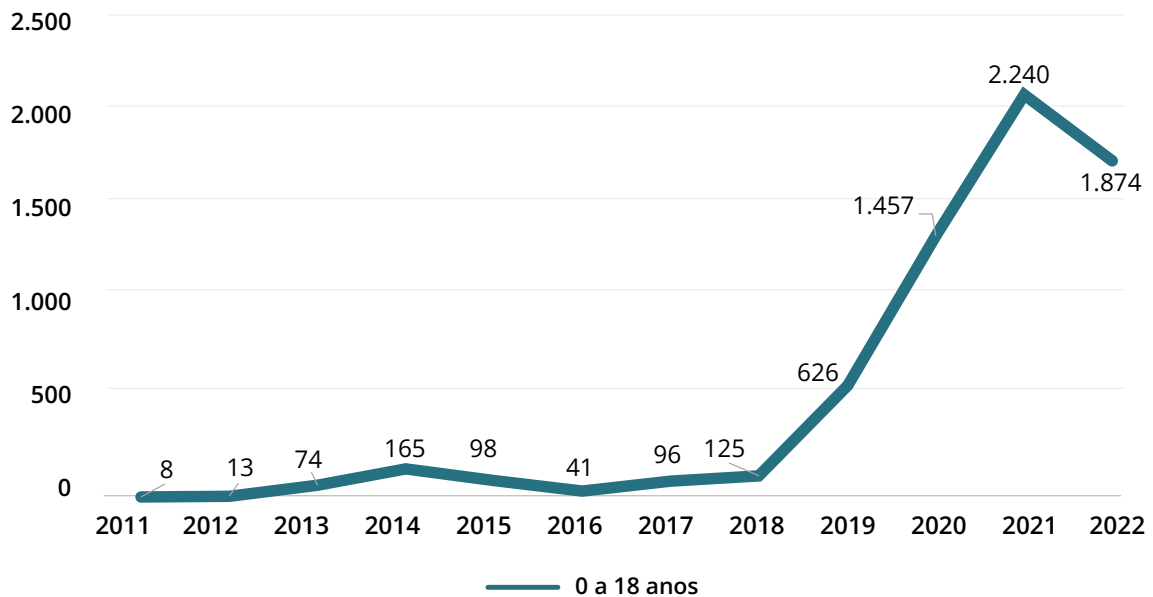
Mapa 4. Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado entre crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, por Unidade da Federação – Brasil, 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Sistema do Conselho Nacional de Refugiados (SISCONARE), 2022.

Quando analisamos as informações sobre os refugiados reconhecidos ao longo da última década, verificamos que o comportamento do dado se difere em número e tendência, quando comparado com as informações de solicitação. No início da série histórica, conforme demonstra o gráfico a seguir, apenas oito refugiados crianças e adolescentes foram reconhecidos. Com o passar dos anos, esse número sofreu variações crescentes até 2014, caiu entre 2015 e 2016, e voltou a subir, desta vez de forma acentuada, chegando a 2.240 reconhecidos em 2021. No último ano da série histórica, os dados apresentam nova queda, com o reconhecimento de 1.874 crianças e adolescentes.

Gráfico 4. Número de refugiados reconhecidos entre crianças e adolescentes de 0 a 18 anos – Brasil, 2011 a 2022

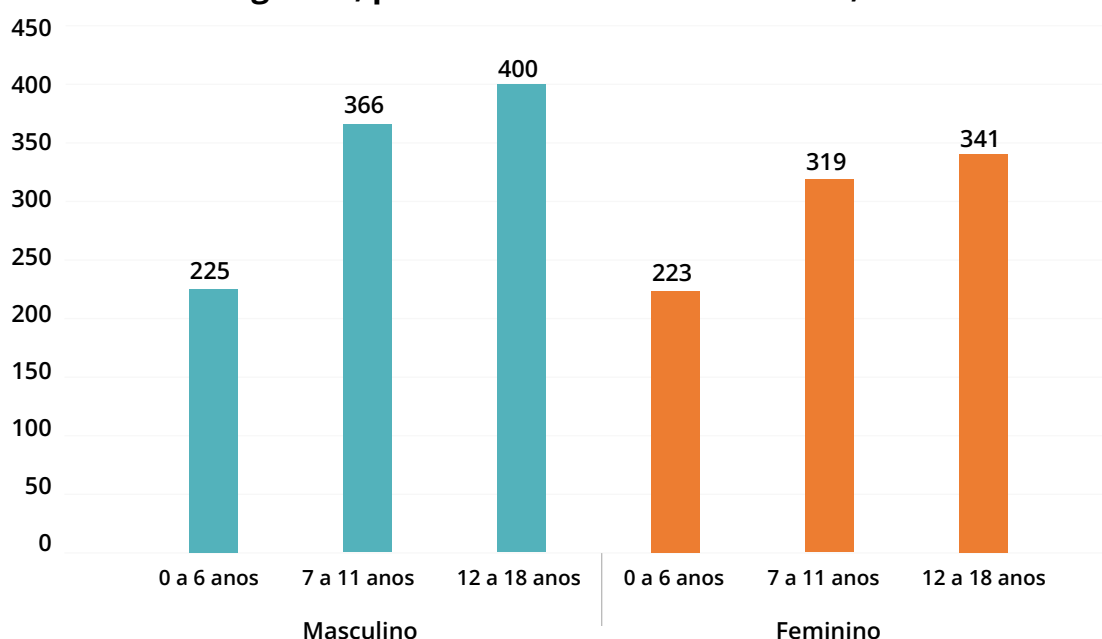


Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Tráfego Internacional (STI-MAR), e dados do Sistema do Conselho Nacional de Refugiados (SISCONARE), 2011-2022.

Concentrando nossas análises apenas no ano de 2022, constatamos que houve o reconhecimento da condição de refugiado para crianças e adolescentes de cerca de 20 nacionalidades diferentes. Todavia, a grande maioria deles é oriunda de um só país, a Venezuela, com 94,1% do total. Três países possuem, cada um, 1% do total, são eles: Cuba, Síria e Iraque. As demais nacionalidades contabilizam valores residuais.

O gráfico a seguir mostra a distribuição de sexo e faixa etária dos refugiados reconhecidos em 2022. Verificamos que há maior concentração de refugiados reconhecidos do sexo masculino, se comparado ao feminino, e na faixa etária de 12 a 18 anos, independentemente do sexo. Interessante observar que o volume para crianças de 7 a 11 anos é maior do que para a primeira infância, comportamento inverso ao identificado na solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

Gráfico 5. Número de crianças e adolescentes reconhecidos como refugiados, por faixa etária e sexo – Brasil, 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Sistema do Conselho Nacional de Refugiados (SISCONARE), 2022.

Por fim, verificamos que a categoria de fundamentação recorrentemente utilizada para o reconhecimento do refúgio foi *Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)*, havendo ainda três concessões por fundamentação de Grupo Social e uma por Opinião Política. Todavia, boa parte dos reconhecimentos não foi enquadrada em nenhuma fundamentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou informações de três registros administrativos, SISMIGRA, STI-MAR e SISCONARE, sobre crianças e adolescentes, perfil migratório que vem crescendo ao longo dos últimos anos em território brasileiro. Um panorama histórico da última década foi realizado com cada Sistema de Informação, mostrando volume e nacionalidades recorrentes. Para o ano de 2022, apresentamos informações sobre o volume nas três diferentes faixas etárias trabalhadas, nacionalidade, além das Unidades da Federação de destino e sexo.

A despeito da peculiaridade de cada Sistema, de modo geral, identificamos que a década passada pode ser dividida em duas: a primeira parte com menor volume de imigrantes crianças e adolescentes residentes, solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e refugiados reconhecidos, e a segunda parte com dados em disparada, concentrando os maiores volumes de toda a série investigada.

No caso das crianças e adolescentes imigrantes residentes e solicitantes do reconhecimento de refúgio, o ano de 2019 contabilizou registros bastante volumosos, enquanto o ano de 2020 surge como uma ruptura na trajetória de crescimento, certamente influenciado pela pandemia de COVID-19. Para essas duas categorias analisadas, os anos mais recentes apresentam a retomada de crescimento dos dados, indicando que em 2022 contabilizamos grandes concentrações de crianças e adolescentes imigrantes residentes e solicitantes de reconhecimento da condição de refúgio em território brasileiro. Em relação aos dados de refugiados reconhecidos, entre 2018 e 2021 houve crescimento vertiginoso com o ápice nesse ano, e queda em 2022.

A característica migratória segundo nacionalidade também sofreu alterações ao longo dos anos, com presença cada vez mais marcante de países fronteiriços e do Sul global, em detrimento dos países no Norte global que figuravam no início das séries históricas. A fronteira norte se destaca como locus central tanto para o registro dos imigrantes, seja em Roraima ou no Amazonas, quanto para as solicitações do reconhecimento da condição de refúgio, especialmente Roraima, responsável por 62,4% dos pedidos.

Em relação aos dados demográficos, a maior parte das crianças e adolescentes é do sexo masculino, e a faixa etária correspondente à primeira infância é predominante para os grupos de imigrantes residentes e de solicitantes da condição de refúgio. No caso dos refugiados reconhecidos, os adolescentes compõem o grupo mais volumoso e a primeira infância ocupa o último lugar dentre as três faixas consideradas.

A característica descritiva do presente artigo intentou lançar luz para os grupos migratórios de crianças e adolescentes, com o objetivo de inaugurar uma agenda de pesquisa com esse recorte etário e apoiar próximos trabalhos que visem tanto qualificar o panorama migratório desse grupo como fomentar políticas públicas que garantam seus direitos sociais básicos. Para que novos estudos e evidências sejam fomentados, é preciso que haja a ampliação do acesso às informações relativas à caracterização migratória, assim como aos dados sobre saúde, educação, proteção social de crianças e adolescentes imigrantes e refugiadas no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baeninger, Rosana (2015). Migrações internacionais: elementos para o debate no século XXI. Em: Cutti, Dirceu et al. (org.) *Migração, trabalho e cidadania*. São Paulo: EDUC, p. 14-26.

Brasil (1990a). *Decreto N° 99.710*, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, 1990.

Eca (1990). Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Brasília, 1990.

Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Silva, Sarah (2023). *Relatório Anual OBMigra 2023 - OBMigra 10 anos: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas. Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023

Cotinguiba, Marília Lima Pimentel E Cotinguiba, Geraldo Castro (2014). Imigração Haitiana para o Brasil: Os Desafios no Caminho da Educação Escolar. *Revista Pedagógica*. Vol. 17, nº 33.

Fabiano, Maria Lucia Alves. (2021). Migração infantil: aspectos e implicações para crianças e adolescentes. Em: *Cadernos do Aplicação*. 34(2). <https://doi.org/10.22456/2595-4377.111300>

Hachem, Zakia Ismail (2022). *Fronteiras na Educação: uma leitura sobre a trajetória escolar de imigrantes internacionais no Brasil, a partir do conceito de distorção idade-série*. 2022. (Tese de Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Mota, Angela Karinne Bezerra E Santos, Mariana Cardoso Dos (2023). *Desafios e necessidades de crianças e adolescentes refugiados e migrantes no Brasil: garantindo proteção, acesso à educação e integração social*. Trabalho apresentado no GT 14. Infâncias, Adolescências e Juventudes. ANPOCS.

Núcleo Ciência Pela Infância (2014). Estudo nº 1: *O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem*. <http://www.ncpi.org.br>.

Oliveira, Tadeu E Toniati, Tania (2022). Mulheres, Crianças e Jovens na Migração Internacional no Brasil. Em: Cavalcanti, L. et al. (2022) *Relatório Anual OBMigra 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Sayad, Abdelmalek (1998). *Imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo, Edusp.

Dinâmica familiar e distribuição geográfica dos imigrantes no CadÚnico

Dinámica familiar y distribución geográfica de los inmigrantes registrados en el CadÚnico

Cláudia Lima Ayer de Noronha¹
Elaine Meire Vilela³

RESUMO

Estudos prévios revelaram um aumento substancial no registro de imigrantes no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), indicando uma crescente diversidade de nacionalidades na base de dados. Destacam-se, entre os grupos mais frequentemente registrados, venezuelanos, haitianos, bolivianos e paraguaios. Este estudo busca aprofundar a compreensão desses grupos, explorando tendências, variações e fatores influentes nas mudanças dos registros de imigrantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A análise prioriza a estrutura familiar e a distribuição espacial desses grupos nos estados brasileiros durante o período de 2012 a 2022.

Este estudo enfatiza a importância de compreender as necessidades específicas de cada grupo, especialmente no que diz respeito à composição familiar, visando orientar políticas públicas de forma mais eficaz. A análise minuciosa dos dados serve como base para direcionar iniciativas governamentais e de assistência social, com o intuito de atender de maneira adequada e específica às demandas dessas populações migrantes.

Palavras-chave: Assistência Social, Imigrantes, Cadastro Único, Vulnerabilidade Socioeconômica, Estrutura Familiar

1 Socióloga, Pós doutoranda em Sociologia na Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisadora do OBMigra. Email: claudiaayer@gmail.com. Red academica: <https://orcid.org/0000-0002-6536-0512>

2 Professora associada do departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais. Email: elainevilela@ufmg.br. Red academica: <https://orcid.org/0000-0002-0342-0866>

RESUMEN

En estudios anteriores se ha observado un aumento significativo en el número de registros de inmigrantes en el Cadastro Único para Programas Sociales (CadÚnico), lo que indica una mayor diversidad de nacionalidades en la base de datos. Entre los grupos de inmigrantes más registrados se destacan venezolanos, haitianos, bolivianos y paraguayos. Este artículo tiene como objetivo profundizar en el análisis de estos grupos, comprendiendo tendencias, variaciones y factores que han influido en los cambios en los registros de inmigrantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Se hace hincapié en la estructura familiar y en la distribución espacial de estos grupos en los estados brasileños entre 2012 y 2022.

Los resultados señalan una reconfiguración en la estructura familiar de los inmigrantes, evidenciando un aumento de familias con múltiples miembros inmigrantes. Haitianos y bolivianos revelan historias prolongadas de migración colectiva o reunificación familiar, mientras que los paraguayos tienden a presentar estructuras de inmigración más aisladas, con solo un miembro paraguayo por familia. En cuanto a la distribución geográfica, se observa un aumento significativo de inmigrantes registrados en estados como São Paulo, Paraná y Roraima, lo que indica cambios significativos a lo largo del período analizado.

Este artículo destaca la importancia de comprender las necesidades específicas de cada grupo, especialmente en lo que respecta a la composición familiar, para dirigir políticas públicas de manera eficaz. El análisis detallado de los datos sirve como base para orientar iniciativas gubernamentales y de asistencia social, con el objetivo de atender de manera adecuada y específica las necesidades de estas poblaciones migrantes.

Palabras clave: Asistencia Social, Inmigrantes, Registro Único, Vulnerabilidad Socioeconómica, Estructura Familiar.

INTRODUÇÃO

A migração representa um fenômeno global que influencia a demografia de uma nação, mas também molda suas políticas e estruturas sociais. No contexto brasileiro, a crescente chegada de imigrantes venezuelanos, haitianos, bolivianos e paraguaios tem provocado um impacto considerável nas estratégias de acolhimento e integração desses grupos no país. Esta mudança tem ressaltado a importância de uma compreensão mais aprofundada sobre o aumento no número desses imigrantes e das características específicas que influenciam as políticas públicas voltadas para assistência social e econômica.

Neste estudo, propomos uma análise dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), examinando os registros entre os anos de 2012 e 2022, com o objetivo de oferecer uma compreensão mais completa das transformações na estrutura familiar dos imigrantes provenientes dessas nacionalidades. A pesquisa também busca elucidar as variações na distribuição dessas famílias por Unidade da Federação (UF) no Brasil, proporcionando uma análise detalhada da evolução desses registros em diferentes regiões do país.

Nas próximas seções, este artigo abordará a análise específica das composições familiares de imigrantes venezuelanos, haitianos, bolivianos e paraguaios (os grupos mais representados no CadÚnico), destacando os padrões diferenciados observados. Além disso, discutiremos a distribuição dessas famílias em diferentes estados brasileiros, evidenciando as mudanças ao longo do período analisado. Por fim, exploraremos as implicações desses achados para a formulação e implementação de políticas públicas que busquem melhor atender às demandas desses grupos de imigrantes.

Os dados foram disponibilizados pela Secretaria Nacional do Cadastro Único do Ministério da Cidadania e incluem informações da série histórica de pessoas cadastradas entre 2012 e 2022. O Ministério da Cidadania extraiu da base completa do CadÚnico apenas aqueles indivíduos identificados com país de nascimento diferente do Brasil. Portanto, o conceito de imigrante adotado neste artigo está limitado à resposta registrada na base do CadÚnico, apresentando algumas limitações em relação às informações sobre nacionalidade desses indivíduos, como a possibilidade de obtenção da nacionalidade brasileira após a chegada ao país.

Apesar dessas limitações, acredita-se que os resultados deste artigo possam fornecer informações relevantes para os órgãos governamentais, agências de assistência social e outras entidades responsáveis pela formulação e implementação de políticas de apoio aos imigrantes, visando aprimorar estratégias que considerem a diversidade na estrutura familiar e a distribuição regional dessas populações no Brasil.

COMO O REGISTRO DE IMIGRANTES NO CADÚNICO EVOLUIU ENTRE 2012 E 2022?

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é uma ferramenta administrativa crucial para a "identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda" (Brasil, 2007). Estabelecido em 2001 pelo Decreto nº 3.877, tem sido fundamental na coordenação e controle das políticas de transferência de renda, monitorando famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e facilitando a implementação de programas assistenciais pelo governo (Koga et al., 2022).

A utilização do CadÚnico ganhou maior relevância a partir de 2003, após a unificação dos programas de transferência de renda pelo Programa Bolsa Família. Posteriormente, em 2011, seu alcance foi ampliado para incluir mais de dezoito programas federais. Ao longo dos anos, a crescente utilização do CadÚnico contribuiu para aprimorar a qualidade das informações das famílias registradas na base. Para manter os dados atualizados, as pessoas inscritas são orientadas a revisar seus dados cadastrais, no mínimo, a cada dois anos ou sempre que houver alterações na situação das famílias (Camargo et al., 2013). Contudo, devido à natureza voluntária da atualização, a defasagem das informações representa uma das principais fragilidades do CadÚnico. Outra limitação da base de dados refere-se à presença de inconsistências decorrentes de erros no preenchimento, considerando que o CadÚnico é um registro administrativo (Batista e Sergei, 2013).

No que tange à abrangência do cadastro para imigrantes internacionais, ainda não foram conduzidos estudos abrangentes sobre esses dados. Além disso, alguns pesquisadores identificam inúmeras barreiras para a integração dos imigrantes à rede socioassistencial brasileira (Harrop, 2018). Em um documento publicado em 2016 pelo Ministério do Desenvolvimento Social, ressalta-se que a barreira do idioma representa o principal entrave para a inclusão dos imigrantes no conjunto de ações de proteção social, dado que a comunicação é um elemento fundamental para o acolhimento e a orientação desses públicos (Brasil, 2016).

Nesse sentido, o poder público enfrenta dois grandes desafios: 1) Disponibilizar formulários e documentos orientadores das políticas públicas nos idiomas mais comuns entre os imigrantes no território nacional; 2) Assegurar que a barreira linguística não impeça o acesso aos serviços públicos, seja por meio da contratação de profissionais capazes de auxiliar na tradução ou por meio da oferta de cursos de língua portuguesa para imigrantes que necessitam. Essas estratégias devem operar de maneira complementar (Brasil, 2016).

Apesar das dificuldades enfrentadas no cadastramento de imigrantes, o registro no CadÚnico é garantido pelo preceito constitucional da igualdade de direitos aos serviços de assistência social entre brasileiros e imigrantes residentes, incluindo refugiados. Para cadastrarem-se, os imigrantes devem apresentar pelo menos um documento entre os previstos nos formulários do Cadastro Único, tais como certidão de nascimento ou casamento, carteira de identidade, Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou carteira de trabalho (Brasil, 2014).

Quanto às informações registradas no CadÚnico, o sistema é composto por três questionários distintos: o primeiro reúne informações sobre o município, o segundo sobre o domicílio e o terceiro sobre cada membro da família. Essa variedade de informações permite avaliar as condições de vida das famílias cadastradas, abordando aspectos como acesso ao conhecimento, ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e saúde, condições habitacionais e aspectos culturais e demográficos.

No que tange ao número de famílias imigrantes registradas pelo CadÚnico no Brasil, os Gráficos 1 e 2 apresentam uma elevação da quantidade de registros entre 2012 e 2022, especialmente a partir de 2018. O Gráfico 1 destaca um aumento contínuo nos registros de famílias. Vale ressaltar o aumento na proporção de famílias com pelo menos um membro imigrante no CadÚnico em relação ao universo total de famílias cadastradas (tendo ou não imigrantes). Essa proporção, representada por uma linha no Gráfico 2, expandiu-se de 0,04% em 2012 para 0,70% em 2022. A tendência geral aponta para um constante aumento na representatividade de famílias com imigrantes no CadÚnico ao longo dos anos.

Vários fatores podem explicar esse crescimento dessas famílias no CadÚnico, como por exemplo, a crise econômica e política na Venezuela que acarretou a saída de milhares de venezuelanos para diversos países do mundo inclusive o Brasil e o aumento da migração haitiana devido à violência no Haiti. Além disso, as políticas de inclusão do governo brasileiro, como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial também influenciaram esse cenário (Cavalcanti e Oliveira, 2020; Carvalho et al., 2021).

O resultado notável do ano de 2020 merece destaque: mesmo com a redução sem precedentes dos movimentos de entrada de imigrantes no país devido à pandemia de Covid-19, houve um aumento nos registros no CadÚnico. Esse crescimento pode ser atribuído a diversos fatores. Primeiramente, aprofundamento da pobreza e vulnerabilidade decorrentes das medidas de isolamento social para conter a disseminação da pandemia. Os impactos econômicos da crise sanitária demandaram do Estado brasileiro a oferta de proteção social a pessoas impactadas pela retração econômica, incluindo imigrantes. Além disso, o CadÚnico foi adotado, em 2020, como uma das fontes de obtenção do Auxílio Emergencial³, impulsionando o interesse dos imigrantes pelo cadastramento.

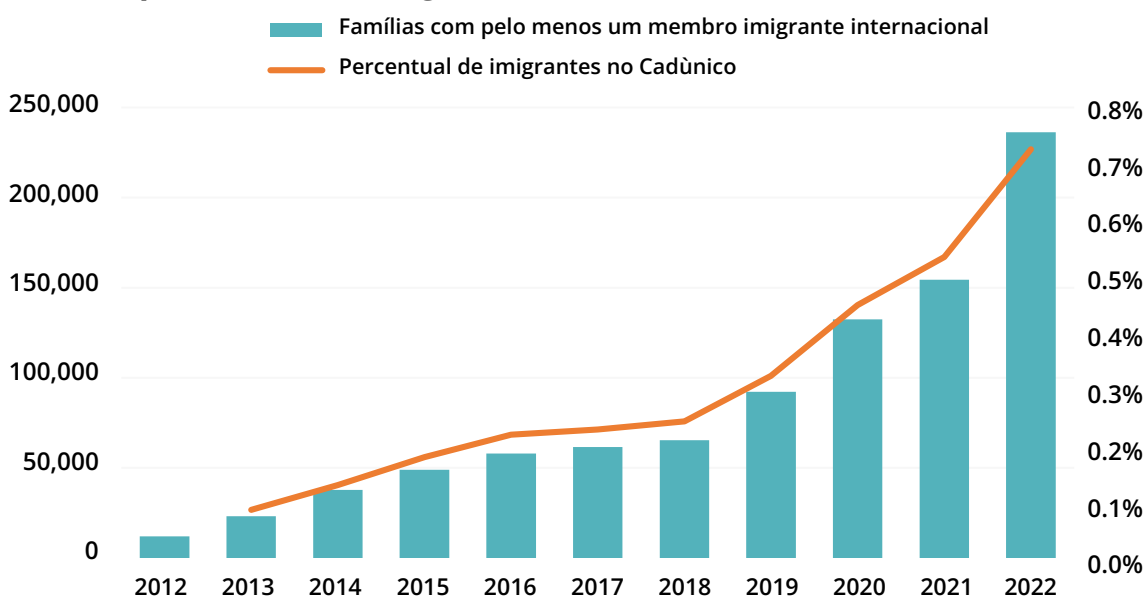
Outro fator foi a intensificação da chegada de imigrantes pobres no Brasil a partir de 2018, destacando um fluxo predominante de latino-americanos, sobretudo haitianos e venezuelanos. Importante mencionar que o CadÚnico não é exclusivamente um registro de imigrantes no Brasil, mas sim um registro de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, elegíveis para benefícios sociais.

Logo, o aumento da proporção de famílias com pelo menos um membro imigrante no CadÚnico não denota necessariamente um aumento absoluto no número de imigrantes no Brasil. É um indicativo da maior inclusão dos imigrantes em políticas públicas e reflexo do crescimento da entrada de imigrantes mais vulneráveis, como os refugiados e aqueles que buscam ajuda humanitária, como por exemplo venezuelanos e haitianos. Nesse aspecto, acredita-se que o principal fator explicativo do expressivo crescimento de

³ Talvez o aumento identificado em 2020 possa ter relação com o aumento de pessoas de uma mesma família se inscrevendo no CadÚnico para acesso ao Auxílio Brasil.

registros no CadÚnico, entre 2019 e 2020, se deve a chegada de imigrantes pobres ao país, em especial os grandes fluxos de venezuelanos. De maneira adicional, esses imigrantes encontram-se na fronteira brasileira com Venezuela, sobretudo no estado de Roraima, uma estrutura organizada pela Operação Acolhida⁴ (iniciada em 2018) que atua na organização do acesso dessa população aos direitos sociais no Brasil, inclusive dispondo de uma infraestrutura que supera as barreiras, por exemplo, linguísticas apontadas anteriormente.

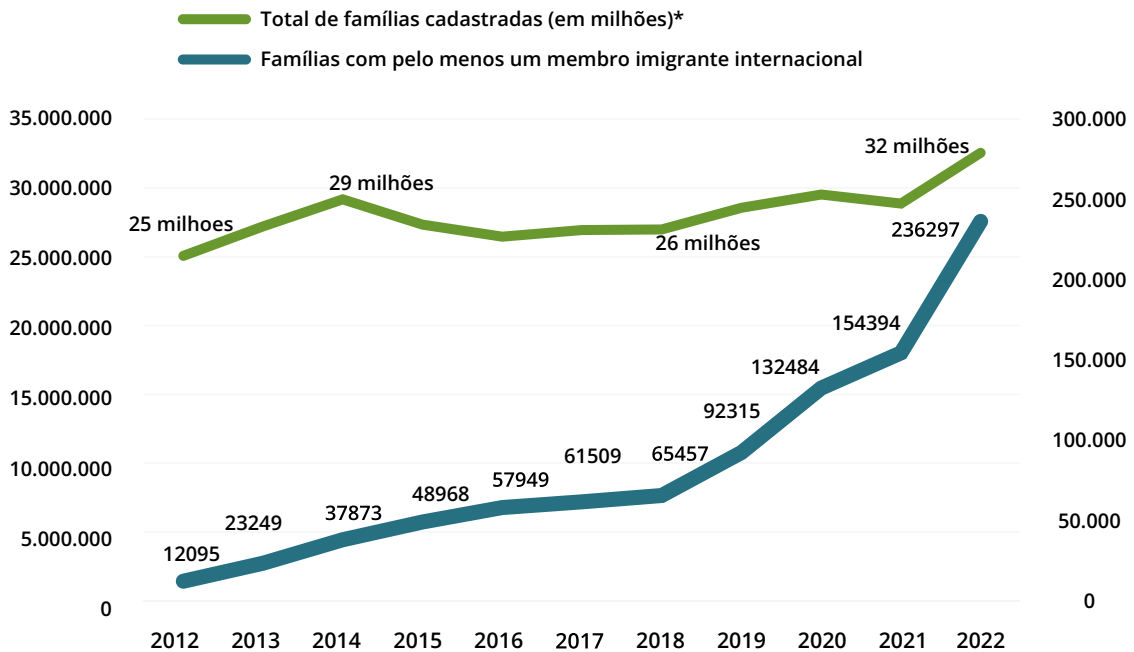
Gráfico 1. Número absoluto de famílias, com pelo menos um imigrante, e o percentual de imigrantes no CadÚnico - Brasil, 2012 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do CadÚnico.

4 A Operação Acolhida iniciou-se em fevereiro de 2018, em decorrência do fluxo migratório, desordenado e imprevisível, de pessoas oriundas da crise na República Bolivariana da Venezuela, o qual ocasionou uma situação de calamidade ao estado de Roraima. A Presidência da República determinou medidas emergenciais para o acolhimento de migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), por intermédio da Medida Provisória nº 820, de 15 Fev. 2018, Medida esta que posteriormente foi convertida na Lei 13.684/2018. Nesse sentido, foi estabelecido um conjunto de iniciativas de apoio humanitário executadas e coordenadas pelo Governo Federal com o apoio do ACNUR.

Gráfico 2. Número total famílias cadastradas no CadÚnico (em milhões) e de famílias com pelo menos um imigrante internacional (em milhares) no Brasil, 2012 a 2022



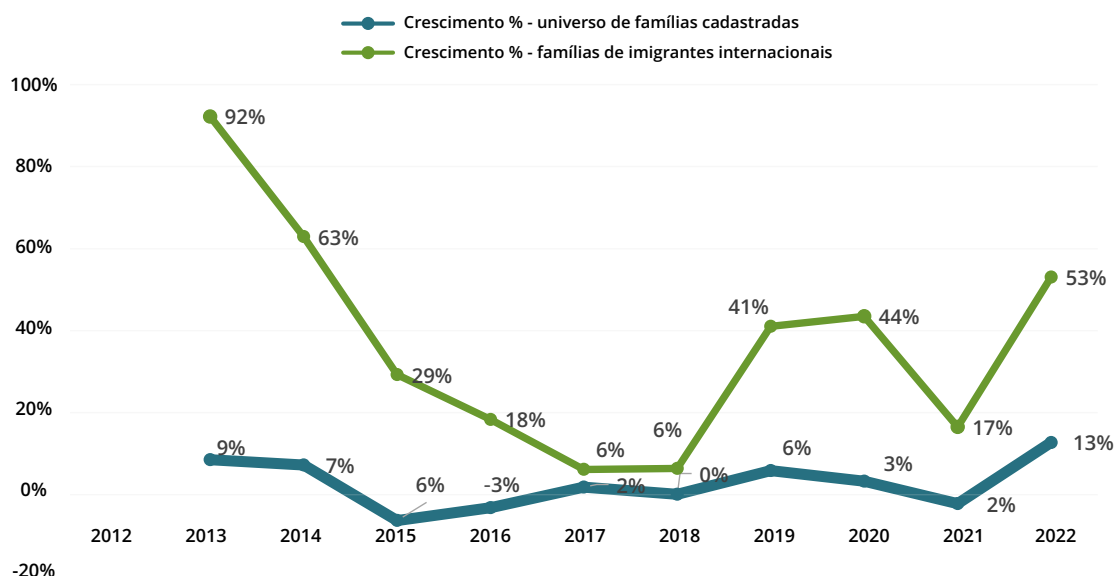
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do CadÚnico.
 *Total de famílias cadastradas está em escala de milhões e famílias com pelo menos um membro imigrante em escala de milhares.

O Gráfico 2 ressalta a ampliação consistente no número de famílias com pelo menos um membro imigrante registrado no CadÚnico ao longo dos anos. Para complementar essa análise, consideramos os dados apresentados no Gráfico 2. As informações evidenciam a comparação entre o crescimento do universo total de famílias cadastradas no CadÚnico com o crescimento específico das famílias com membros imigrantes internacionais.

Observa-se que, de 2012 para 2013, houve um crescimento de 9% no universo de famílias cadastradas no CadÚnico, enquanto o aumento relativo das famílias de imigrantes internacionais atingiu 92%. Esta disparidade aponta para uma tendência: as famílias com membros imigrantes aumentaram em proporções maiores do que o CadÚnico como um todo.

O destaque deste contraste se faz presente em alguns anos analisados na série histórica. Enquanto as flutuações no crescimento do universo total de famílias cadastradas no CadÚnico oscilaram pouco, aquelas referentes às famílias com membros imigrantes foram bastante evidentes e significativas. Essa análise reforça a importância da consideração das famílias com membros imigrantes como um grupo distintivo dentro do CadÚnico, apontando para a necessidade de políticas sociais e de assistência mais focadas e específicas para esse segmento, dadas suas peculiaridades e necessidades singulares.

Gráfico 3. Crescimento relativo no número de famílias cadastradas no CadÚnico - Brasil, 2013* a 2022



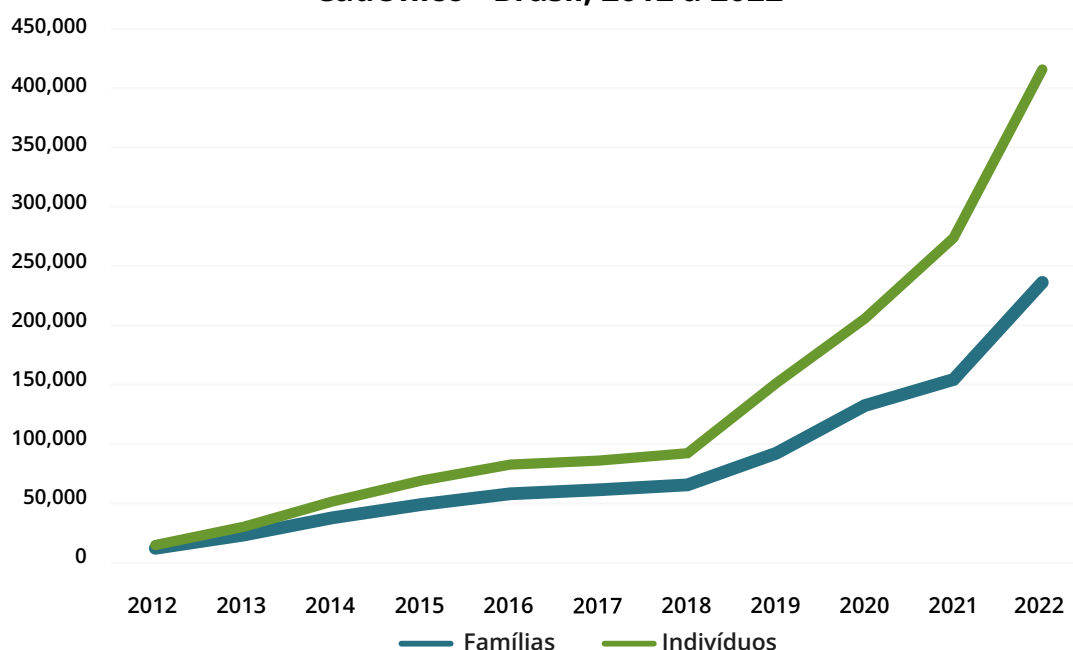
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do CadÚnico.
*O ano de 2012 não é apresentado, pois o gráfico reflete um aumento relativo.

No CadÚnico são coletadas informações sobre as famílias, assim como sobre os indivíduos especificamente. No caso em específico também nos interessa examinar as alterações nas composições das famílias. Cabe destacar que os dados analisados se referem a famílias com pelo menos um membro imigrante.

Entre 2013 e 2022, o número de famílias registrada com pelo menos um imigrante cresceu de 12.095 para 236.297, o que representa um aumento de aproximadamente 1.852%. Da mesma forma, o número de imigrantes registrados no CadÚnico aumentou de 14.844 para 415.798 no mesmo período, indicando um crescimento de cerca de 2.697%.

Destaca-se o aumento mais significativo no número de indivíduos em comparação com o crescimento no número de famílias registradas no CadÚnico ao longo do período. Essa diferença sugere um aumento no número de imigrantes por família. Essa variação pode indicar diversas situações: 1) mudanças na composição das famílias, sugerindo uma ampliação de família composta por um único imigrante; 2) a reunião de membros de famílias separadas durante o processo migratório; 3) o nascimento de filhos já no país de destino. Essa tendência sugere mudanças na dinâmica familiar dos imigrantes presentes no CadÚnico ao longo do tempo, o que será melhor investigado nos itens 2 deste artigo a seguir.

Gráfico 4. Número de imigrantes e de famílias cadastradas no CadÚnico - Brasil, 2012 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do CadÚnico.

Sobre a análise detalhada do número de imigrantes inscritos no CadÚnico, segundo os principais países de nacionalidade, entre 2012 e 2022, os registros dos imigrantes, em sua maioria, mostram um aumento expressivo, principalmente em imigrantes provenientes da Venezuela, Haiti, Bolívia e Paraguai.

O impacto mais significativo pode ser observado da imigração venezuelana, para a qual o número de indivíduos registrados no CadÚnico aumentou expressivamente de 102 em 2012 para 203.340 em 2022. Este aumento exponencial, sobretudo a partir de 2017, é um reflexo da crise política e econômica que assolou a Venezuela, levando muitos cidadãos a buscar refúgio e melhores condições de vida no Brasil (Hebenbrock, 2018).

Em relação ao Haiti, o número de imigrantes inscritos no CadÚnico também demonstrou um crescimento constante, embora menos acentuado que o da Venezuela. O número de imigrantes haitianos registrado no CadÚnico passou de 2 em 2012 para 55.401 em 2022, um aumento considerável, evidenciando a busca por condições melhores de vida em território brasileiro.

Os imigrantes da Bolívia e do Paraguai também mostram um crescimento considerável, embora mais gradual em comparação com aqueles da Venezuela e do Haiti. No caso boliviano, o número de imigrantes inscritos no CadÚnico passou de 1.504 em 2012 para 28.276 em 2022, e o de paraguaios o número subiu de 3.775 para 24.300 no mesmo período.

Além disso, outros países, como Portugal, Angola, Argentina, Japão, Uruguai, Peru e demais nações, também apresentaram aumentos nos registros de

seus cidadãos no CadÚnico. No entanto, o destaque recai sobre os números dos quatro países mencionados anteriormente, que testemunharam um crescimento mais acentuado e constante.

Esse panorama ilustra um cenário complexo de migrações e movimentos populacionais, com uma clara influência das condições políticas, econômicas e sociais nos países de origem. As mudanças nos números de inscritos no CadÚnico refletem não apenas a situação desses imigrantes, mas também a dinâmica do próprio programa e a resposta do Brasil diante das demandas humanitárias e de inclusão desses grupos.

O país, por meio do CadÚnico, vem se adaptando para incluir e assistir essa crescente população de imigrantes em situação de vulnerabilidade social e econômica. Esses dados reforçam a necessidade de políticas de integração e apoio a esses imigrantes, bem como a importância de uma abordagem sensível às suas necessidades específicas.

Tabela 1. Número de imigrantes cadastrados no CadÚnico, segundo principais países de nacionalidade - Brasil, 2012 a 2022

Países	Ano										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	14.844	30.378	51.580	69.089	82.562	86.175	92.253	151.398	205.643	273.776	415.798
Venezuela	102	109	221	422	598	1.771	9.080	49.673	80.985	115.380	203.340
Haiti	2	222	2.514	6.535	11.678	17.188	20.082	27.114	36.194	45.438	55.401
Bolívia	1.504	2.214	5.952	9.382	11.041	12.350	12.110	13.985	17.386	21.762	28.276
Paraguai	3.775	4.653	8.669	10.831	11.851	12.358	11.471	12.778	14.923	18.672	24.300
Portugal	1.936	2.451	5.126	7.001	7.862	8.013	7.138	8.151	8.777	10.775	13.360
Angola	137	155	468	1.170	2.757	3.371	3.430	3.667	3.816	5.378	9.126
Argentina	1.169	1.291	2.041	2.349	2.621	2.819	2.700	3.448	4.349	5.953	9.114
Japão	1.234	1.397	2.802	3.635	3.970	4.074	3.696	4.407	4.881	5.723	6.936
Uruguai	1.198	1.336	2.026	2.154	2.237	2.350	2.214	2.789	3.409	4.739	6.925
Peru	502	662	1.585	2.240	2.642	2.834	2.710	3.222	3.787	4.822	6.804
Outros Países	3.285	15.928	20.116	23.370	25.305	19.047	17.622	22.164	27.136	35.134	52.216

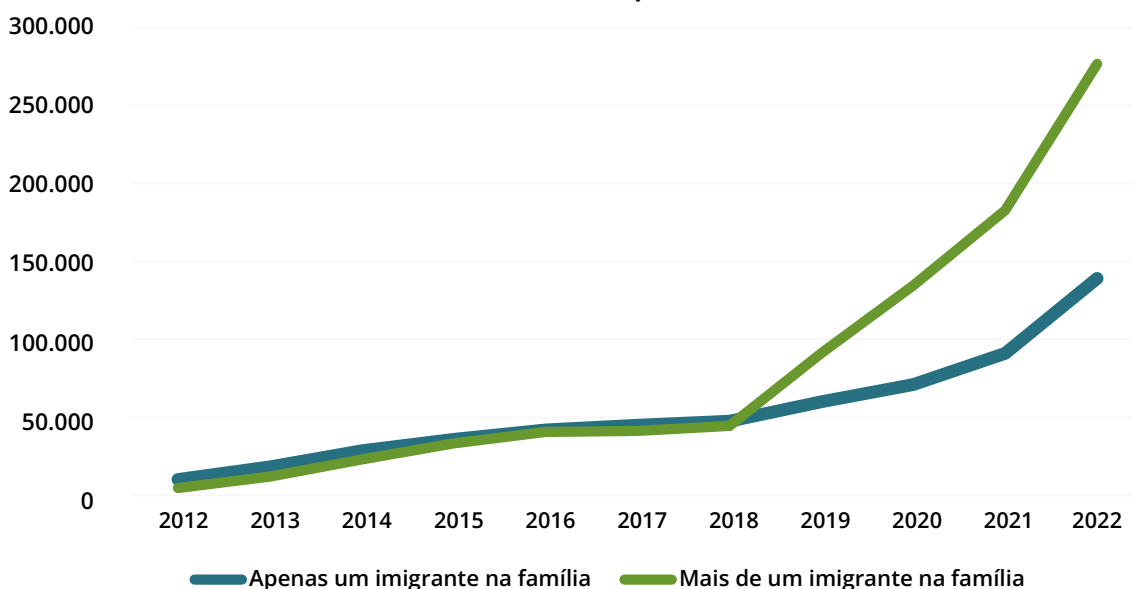
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do CadÚnico.

COMO É A COMPOSIÇÃO DAS FAMÍLIAS REGISTRADAS NO CADÚNICO?

No contexto da dinâmica familiar dos imigrantes presentes no Cadastro Único, o Gráfico 5 abaixo apresenta a evolução nas famílias. Os registros são separados em duas categorias: famílias com apenas um imigrante e famílias com mais de um imigrante.

Os dados refletem uma mudança na estrutura familiar nos registros do CadÚnico. Esta distinção é particularmente notável após 2018 quando há aumento de famílias com mais de um imigrante, em níveis superiores comparado às famílias com apenas um imigrante.

Gráfico 5. Número de imigrantes por família cadastrados no CadÚnico - Brasil, 2012 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do CadÚnico.

Como as análises iniciais dos dados do Cadastro Único (CadÚnico) revelam crescimento expressivo nos registros de imigrantes venezuelanos, haitianos, bolivianos e paraguaios, a mudança no número de imigrantes por família pode ser influência da chegada dessas nacionalidades no Brasil.

O incremento no número de imigrantes provenientes desses países, especialmente haitianos, venezuelanos, bolivianos e paraguaios, pode impactar diretamente a configuração das famílias inseridas no CadÚnico. A chegada desses grupos ao Brasil, principalmente no caso de refugiados, muitas vezes envolve famílias inteiras, incluindo pais, mães e filhos, expandindo assim o número de membros nos registros do CadÚnico.

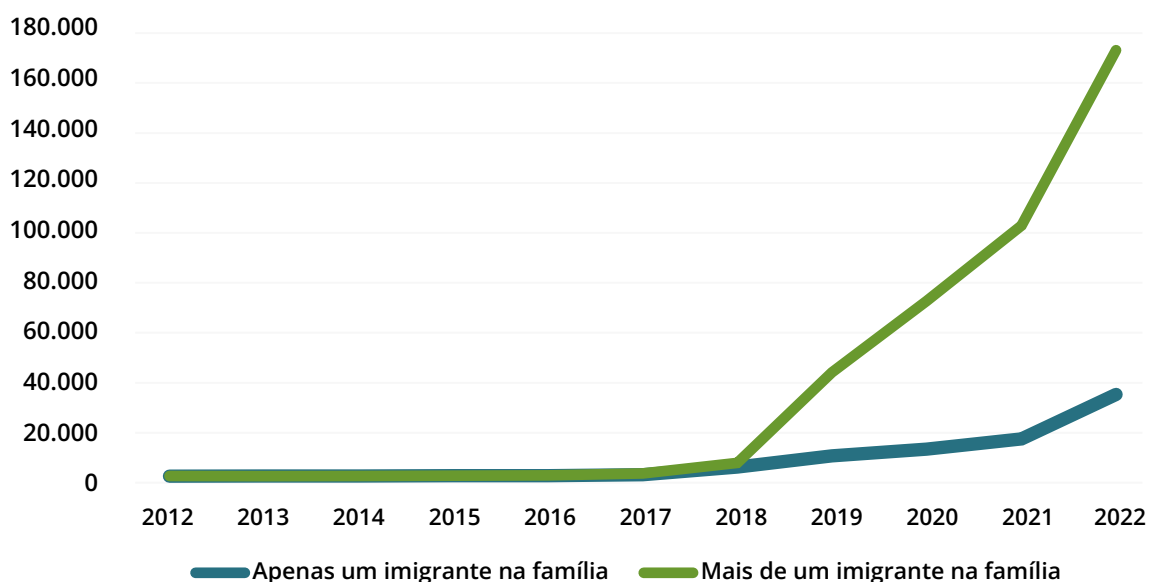
Essa mudança na estrutura familiar tem implicações significativas na formulação e oferta de políticas públicas voltadas para a assistência social e econômica. Famílias maiores ou com um maior número de membros podem demandar diferentes tipos de apoio, como moradia, alimentação, educação, saúde e outras necessidades básicas. Isso pode pressionar os recursos existentes e exigir estratégias adaptadas para atender adequadamente a essas demandas.

Para tanto, a seguir será examinada mais detalhadamente a composição de venezuelanos, haitianos, bolivianos e paraguaios, com intuito de investigar

como a constituição familiar desses imigrantes pode variar e de que forma essa diversidade deve ser levada em conta na elaboração de políticas e programas direcionados a cada grupo específico.

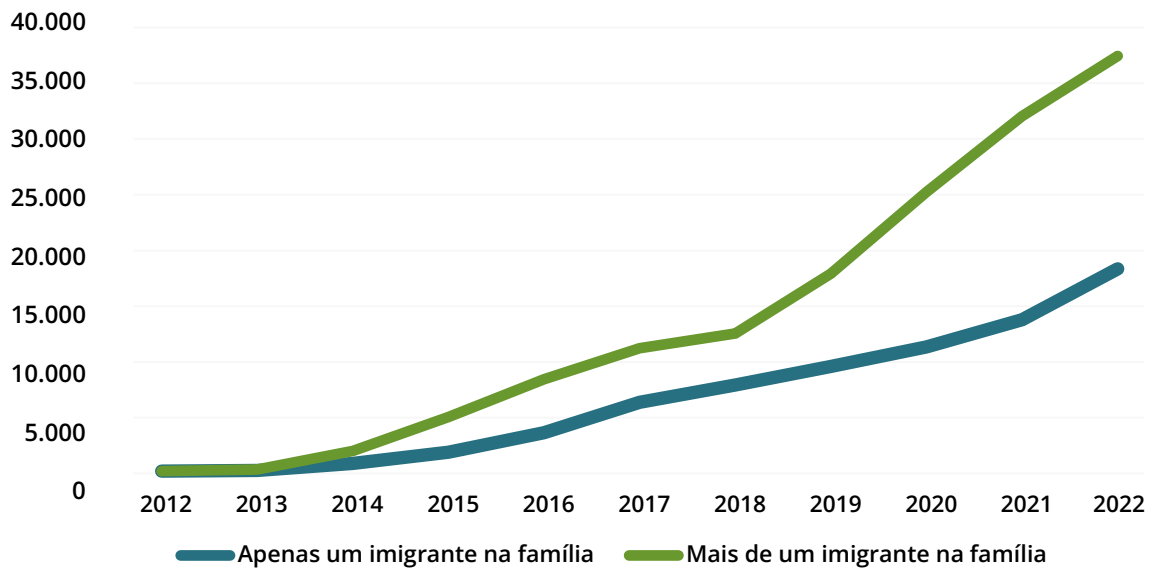
Em relação às nacionalidades, a análise específica das composições familiares de imigrantes venezuelanos, haitianos, bolivianos e paraguaios sugere padrões diferenciados. Para venezuelanos, principalmente, haitianos e bolivianos, os percentuais de famílias com apenas um imigrante ou com mais de um eram similares no início do período analisado, mas se altera ao longo do tempo com o predomínio das famílias com mais de um imigrante. No caso dos venezuelanos o padrão de similaridade perdurou de 2012 a 2018. Em 2019, passou a predominar as famílias com mais de um imigrante. Isso ocorreu também com bolivianos e haitianos, entretanto o aumento das famílias imigrantes expandidas ocorreu a partir de 2014. Diferentemente, as famílias paraguaias com apenas um imigrante mantiveram-se predominantes ao longo do tempo, com um acréscimo considerável a partir de 2017. Com base nesses dados, observa-se que bolivianos e haitianos têm uma história mais consolidada de migração coletiva, caracterizada pela reunificação familiar, enquanto os venezuelanos apresentam um fenômeno migratório mais recente. Já no caso de paraguaios, a estrutura familiar é mais de uma imigração isolada.

Gráfico 6. Número de imigrantes da Venezuela por família cadastrada no CadÚnico - Brasil, 2012 a 2022



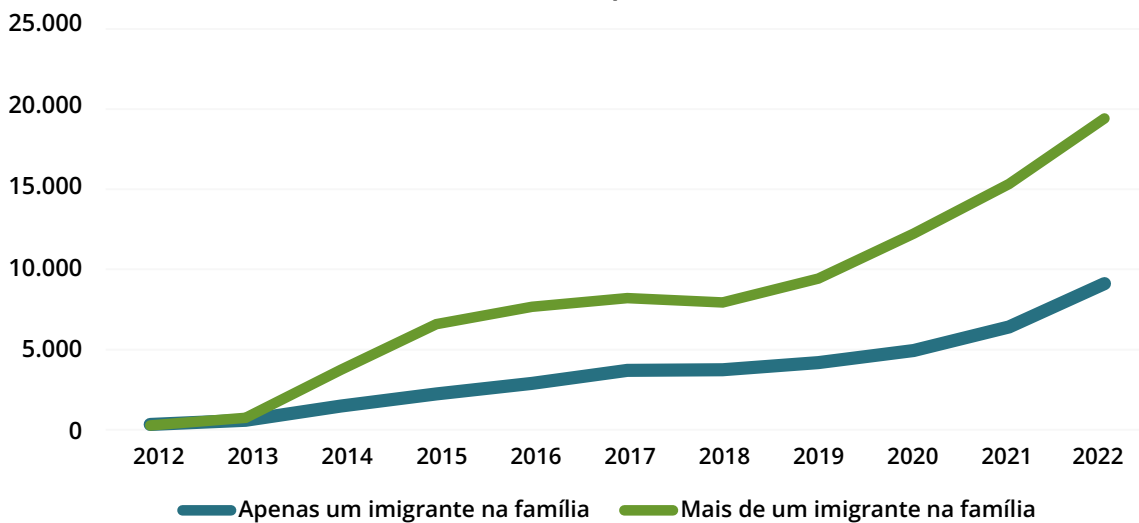
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados do CadÚnico.

Gráfico 7. Número de imigrantes do Haiti por família cadastrada no CadÚnico - Brasil, 2012 a 2022



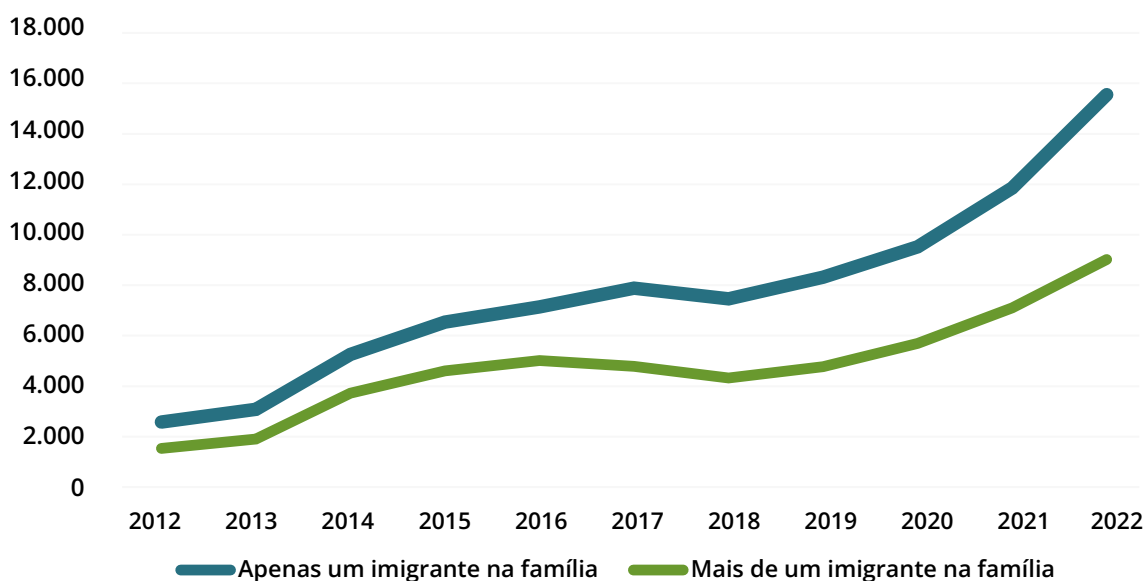
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados do CadÚnico.

Gráfico 8. Número de imigrantes da Bolívia por família cadastrada no CadÚnico - Brasil, 2012 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados do CadÚnico

Gráfico 9. Número de imigrantes do Paraguai por família cadastrada no CadÚnico - Brasil, 2012 a 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados do CadÚnico.

COMO É A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS FAMÍLIAS DE IMIGRANTES REGISTRADAS NO CADÚNICO?

Sobre a distribuição dos imigrantes no território brasileiro, o Mapa 1 indica o número de imigrantes inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais CadÚnico, segundo Unidade da Federação (UF) de localização do CRAS que realizou cadastro considerando os anos de 2012 e 2022. Uma comparação dos dados do número de imigrantes inscritos no CadÚnico entre os anos de 2012 e 2022 revela mudanças significativas na distribuição desses registros por UF.

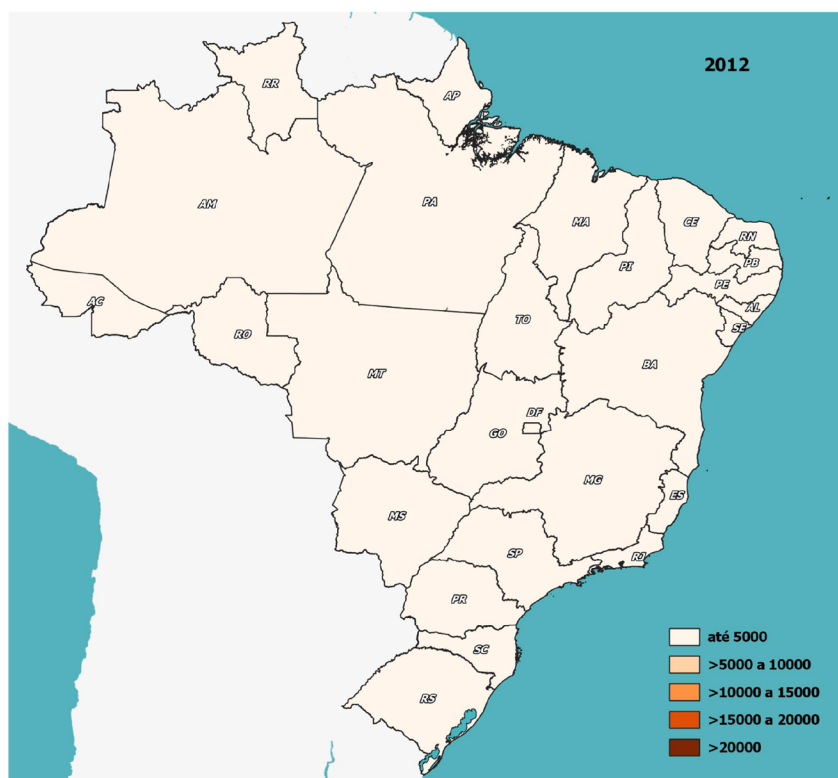
Em 2022, São Paulo se destaca como o estado brasileiro com o maior número de imigrantes inscritos no CadÚnico, contabilizando 93.971 registros. No estado há maior presença de bolivianos, haitianos e venezuelanos entre os cadastrados.

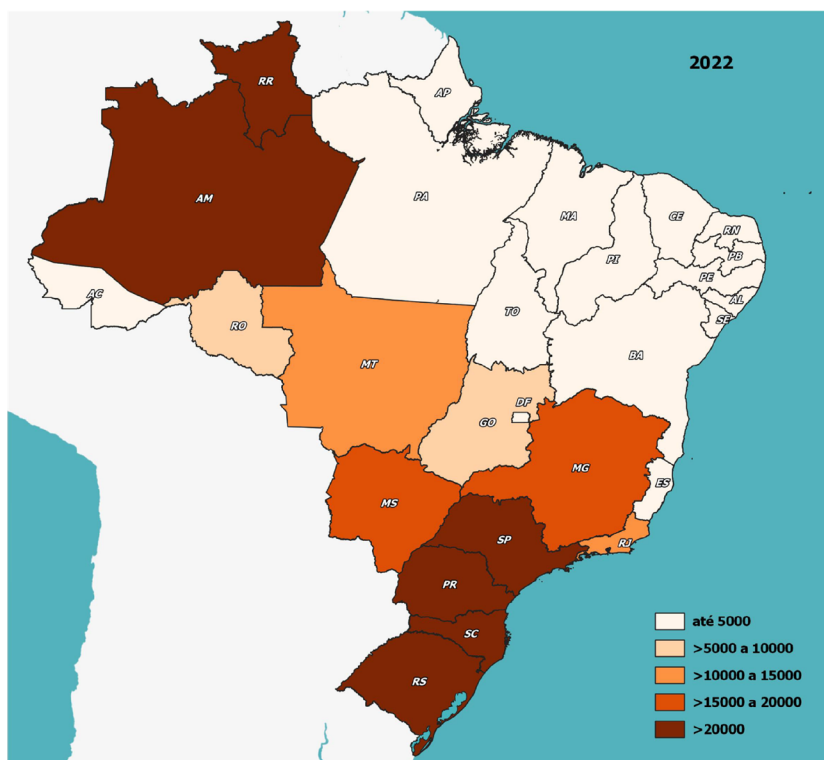
O Paraná apresenta um total de 61.495 imigrantes cadastrados em 2022, destacando-se como local de residência para imigrantes que chegaram em fluxos recentes para o Brasil, em particular haitianos e paraguaios. Em seguida, destaca-se a prevalência de imigrantes cadastrados em Roraima, com um total de 48.948, sendo um estado que faz fronteira com a Venezuela e uma importante porta de entrada para venezuelanos.

Observa-se, portanto, que a distribuição das famílias de baixa renda como imigrantes internacionais cadastradas no CadÚnico se distribui de maneira diferente do padrão brasileiro como um todo (Camargo et al., 2013). Quando se analisam os registros do CadÚnico para o universo de dados contidos na base, incluindo tanto brasileiros quanto imigrantes, nota-se que a distribuição de cadastros se aproxima do padrão de distribuição de renda no país. Isto é, há maior quantidade de cadastros nos estados do Nordeste em razão da maior proporção de famílias pobres nesta região.

Entretanto, os resultados desse artigo mostraram que a análise focalizada nos imigrantes internacionais apresenta distribuição específica, com características mais próximas à dinâmica migratória (Cavalcanti e Oliveira, 2020). Para tanto, a seguir são realizadas análise da distribuição dos imigrantes registrados no CadÚnico que se destacam em número de registros, quais sejam os venezuelanos, bolivianos, haitianos e paraguaios.

Mapa 1. Número de imigrantes cadastrados no CadÚnico, por Estado de localização do CRAS que realizou cadastro considerando de todos os membros da família - Brasil, 2012 e 2022





Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados do CadÚnico.

Uma análise dos dados de inscrições de venezuelanos no Cadastro Único entre 2012 e 2022 revela mudanças significativas na distribuição desses registros por Unidade da Federação. Os números mostram um aumento considerável no número de venezuelanos cadastrados em várias UF's ao longo dessa década.

Roraima, estado fronteiriço com a Venezuela, demonstrou o maior crescimento, com 64 venezuelanos inscritos em 2012, aumentando para 47.949 em 2022. A presença expressiva de venezuelanos na região de Roraima é destacada por esse incremento significativo.

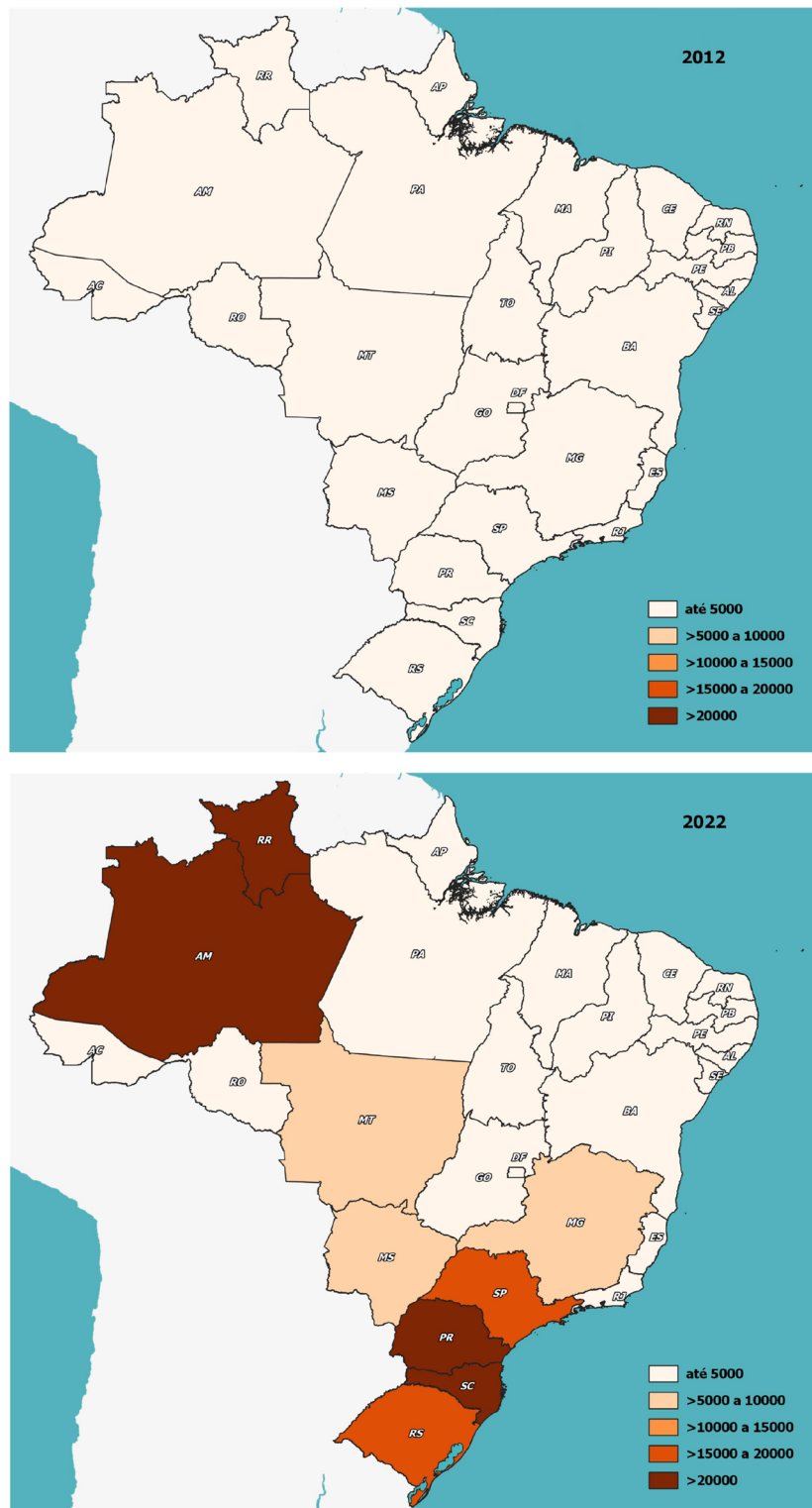
Outros estados que tiveram um aumento notável no número de venezuelanos registrados incluem Amazonas, com 11 inscritos em 2012 e 32.773 em 2022, seguido por São Paulo, que passou de 5 inscrições em 2012 para 15.686 em 2022. Santa Catarina e Rio Grande do Sul também apresentaram aumentos consideráveis, com 1 inscritos em 2012, respectivamente, saltando para 24.655 e 16.755 em 2022.

Além disso, Minas Gerais e Rio de Janeiro apresentaram um crescimento expressivo no número de venezuelanos cadastrados, refletindo um padrão mais disseminado da presença dessa comunidade em diferentes partes do Brasil. Paraná teve um dos maiores aumentos, indo de 0 inscritos em 2012 para 26.792 em 2022.

Esses números refletem a mudança na distribuição de venezuelanos inscritos no CadÚnico, apontando para um aumento expressivo dessa comunidade em

vários estados brasileiros, destacando a dinâmica migratória e as mudanças na geografia dos imigrantes venezuelanos ao longo desses anos.

Mapa 2. Número de imigrantes da Venezuela cadastrados no CadÚnico, por Estado de localização do CRAS que realizou cadastro considerando de todos os membros da família – Brasil, 2012 e 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados do CadÚnico.

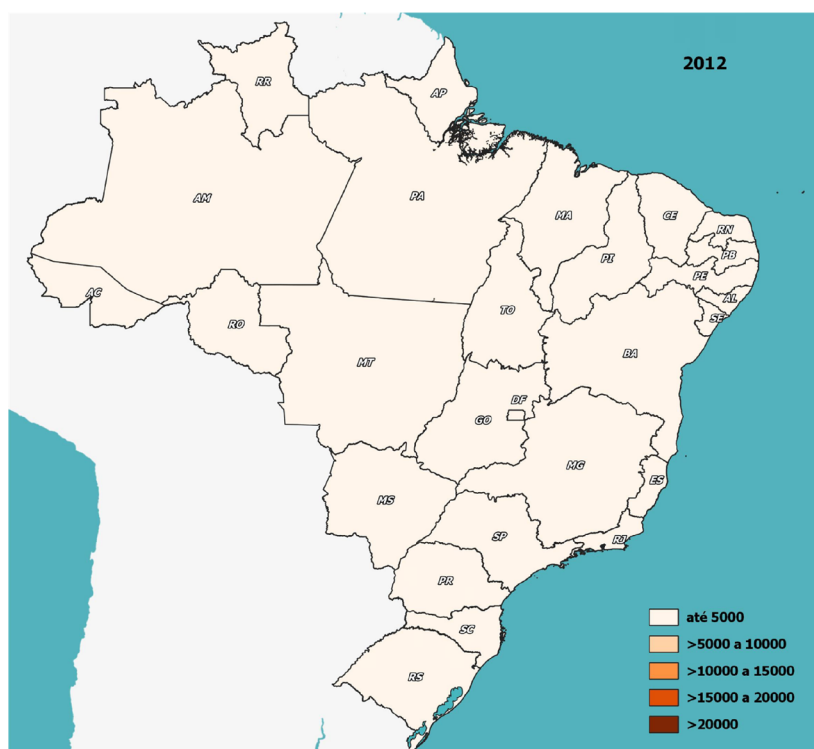
No caso dos haitianos vale lembrar que o fluxo de entrada deste grupo de imigrantes no Brasil iniciou-se em 2010 (Baeninger et. al, 2017), contudo, a inserção de haitianos registrados no CadÚnico só foi percebida a partir de 2012. Em relação a distribuição dos haitianos merece destaque São Paulo, Paraná e Santa Catarina. O estado de São Paulo registrou um aumento significativo, com 1 haitiano inscrito em 2012, contrastando com 15.283 em 2022. Paraná e Santa Catarina também tiveram aumentos consideráveis, com 0 inscritos em 2012 para 11.257 e 11.040, respectivamente, em 2022.

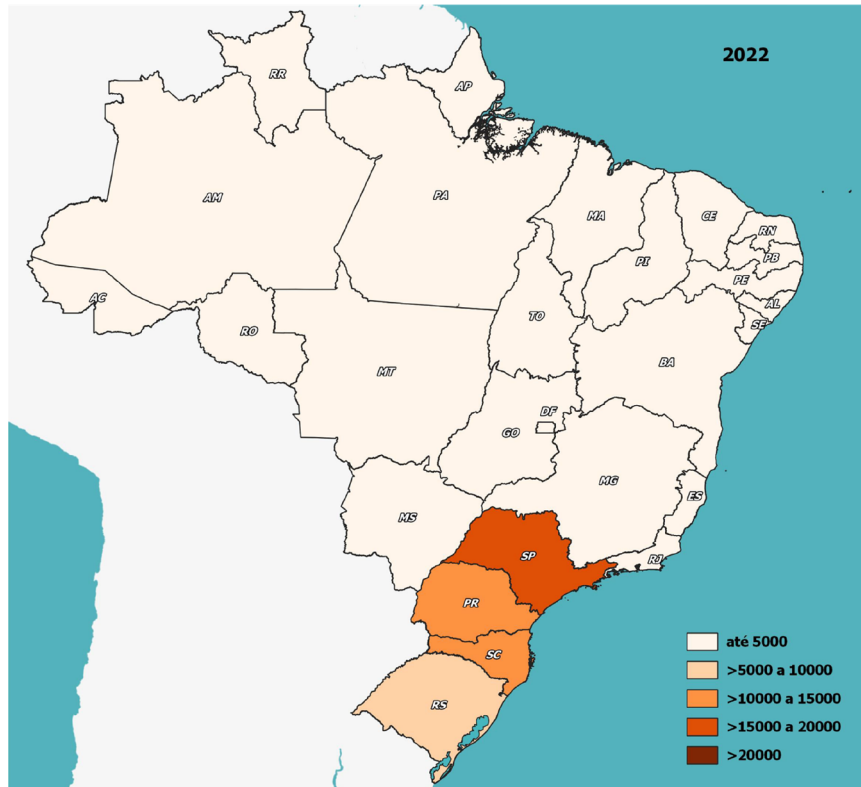
Minas Gerais e Rio Grande do Sul apresentaram um aumento considerável no número de haitianos cadastrados, refletindo uma dispersão da presença dessa comunidade em diferentes partes do Brasil. O número de haitianos em Minas Gerais saltou de 0 em 2012 para 2.044 em 2022, enquanto no Rio Grande do Sul, o aumento foi de 0 para 7.979 no mesmo período.

Já na região Norte do Brasil, os números dos haitianos cadastrados se mantiveram relativamente baixos, com Rondônia, Amazonas e Roraima exibindo quantidades modestas em 2022, apesar do crescimento de registros em comparação a 2012.

Esses dados ilustram o crescimento e a mudança na distribuição dos haitianos registrados no CadÚnico ao longo do tempo, indicando um movimento migratório mais expressivo e diversificado em direção a diferentes estados brasileiros.

Mapa 3. Número de imigrantes do Haiti cadastrados no CadÚnico, por Estado de localização do CRAS que realizou cadastro considerando de todos os membros da família - Brasil, 2012 e 2022



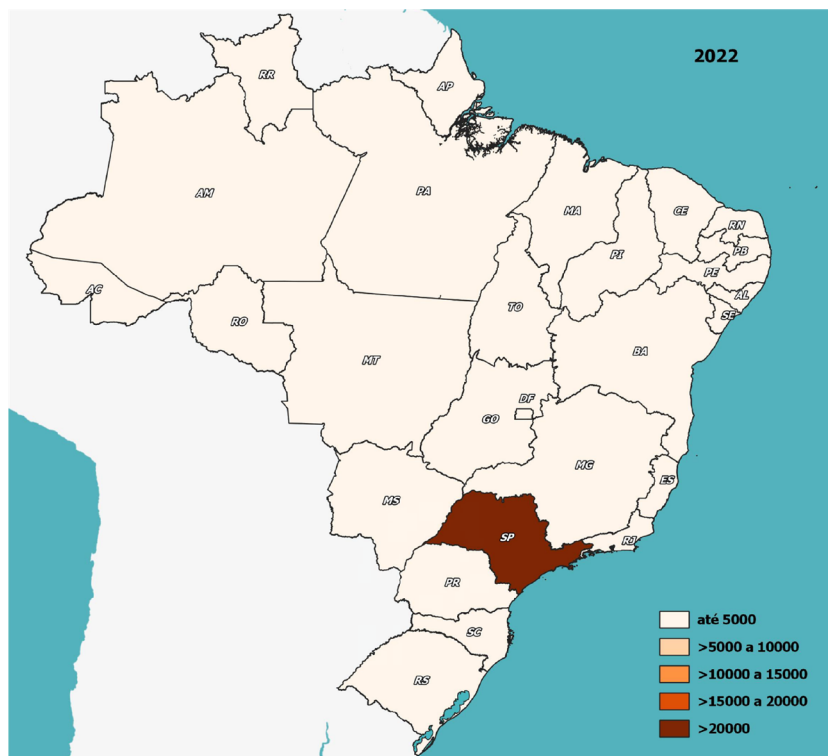
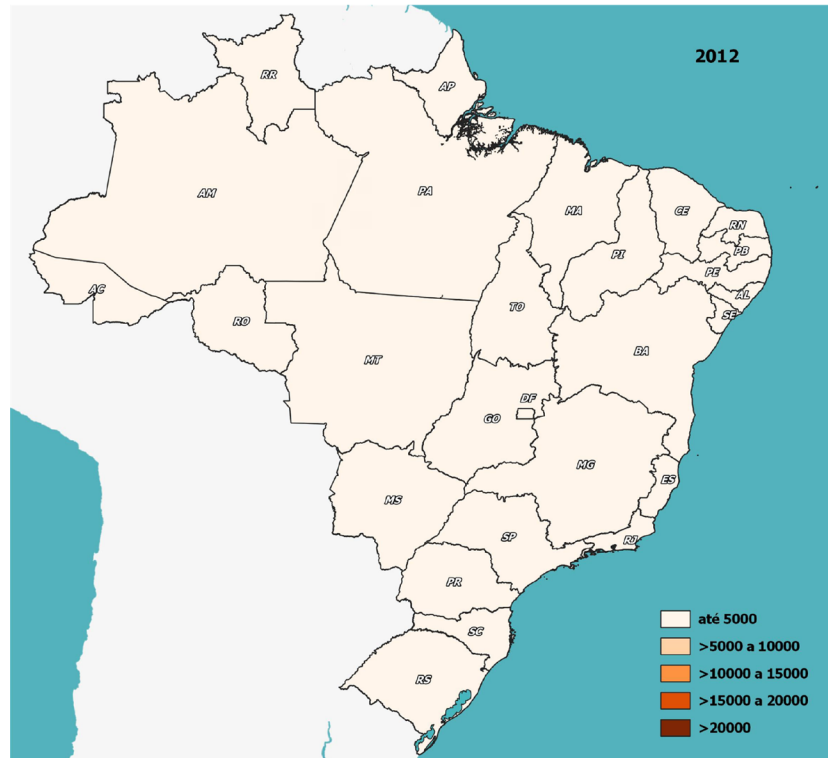


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados do CadÚnico.

Um aumento expressivo de inscrições de bolivianos também é evidente, principalmente no estado de São Paulo, que detinha um número significativo em 2012 (927) e cresceu consideravelmente para 22.215 em 2022.

Além disso, alguns outros estados também mostram um aumento notável no número de bolivianos inscritos no CadÚnico, como Rondônia, que passou de 167 em 2012 para 1.746 em 2022. Acre, Amapá, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí, Sergipe, Alagoas, Paraná, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso também tiveram acréscimos em seus registros. Na comparação entre 2012 e 2022, houve um aumento no número de bolivianos inscritos nesses locais, refletindo uma dispersão desses registros em diferentes partes do país.

Mapa 4. Número de imigrantes da Bolívia cadastrados no CadÚnico, segundo Unidade da Federação de localização do CRAS que realizou cadastro considerando de todos os membros da família – Brasil, 2012 e 2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados do CadÚnico.

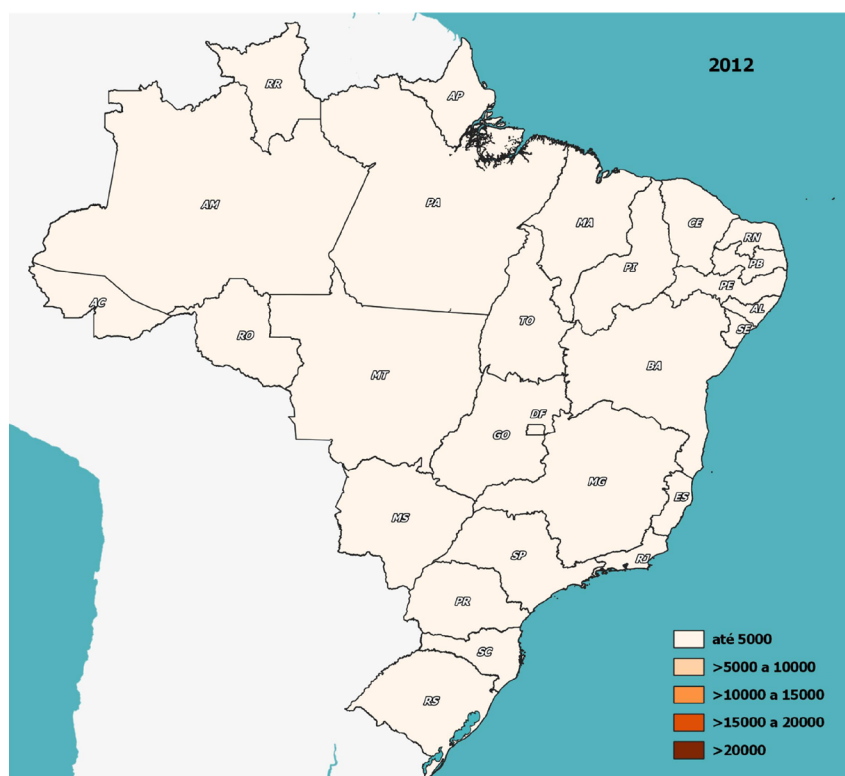
Os registros de paraguaios no CadÚnico demonstram um grande aumento em São Paulo, passando de 223 em 2012 para 2.560 em 2022, indicando um crescimento expressivo na inscrição dessa população no CadÚnico.

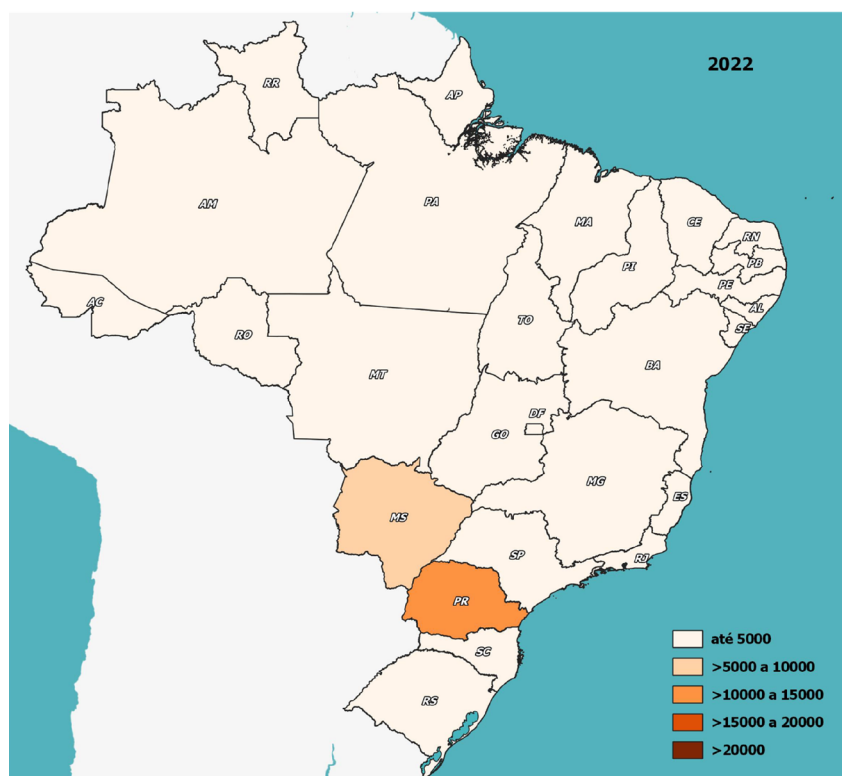
Paraná e Santa Catarina também merecem destaque. O Paraná teve um número significativo de inscrições em 2012, com 2.143, que aumentou para 12.444 em 2022. Santa Catarina, com 320 registros em 2012 para 961 em 2022.

Estados como Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro também mostram um aumento na quantidade de paraguaios registrados. No entanto, a escalada é mais moderada em comparação com outros estados, indicando um crescimento mais discreto nesses locais.

A análise ressalta um movimento migratório de paraguaios mais expressivo em direção a São Paulo, Paraná e Santa Catarina, refletindo uma maior concentração e um crescimento mais significativo nesses estados em relação aos demais ao longo desses dez anos.

Mapa 5. Número de imigrantes do Paraguai cadastrados no CadÚnico, por Estado de localização do CRAS que realizou cadastro considerando de todos os membros da família – Brasil, 2012 e 2022





Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados do CadÚnico.

A comparação entre a distribuição de venezuelanos, haitianos, bolivianos e paraguaios nos dados de inscrições no Cadastro Único (CadÚnico) revela uma dinâmica distinta de migração e distribuição por diferentes Unidades da Federação (UF) do Brasil.

Os números de inscrições de venezuelanos em 2012 eram, em geral, bastante reduzidos, demonstrando um crescimento expressivo em 2022, principalmente em estados como Roraima, Amazonas, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo. Essa expansão está associada à crise humanitária na Venezuela, levando a um aumento significativo no número de venezuelanos em busca de assistência e apoio no Brasil.

No caso dos haitianos, as inscrições no CadÚnico eram escassas em 2012. No entanto, houve um crescimento considerável em 2022, especialmente em São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. Os bolivianos, por outro lado, já apresentavam uma presença um pouco mais consolidada no CadÚnico em 2012, notavelmente em São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina. O número de inscrições continuou crescendo em 2022, destacando novamente São Paulo e Paraná como os principais destinos dessa comunidade.

Quanto aos paraguaios, a distribuição revela que, em 2012, havia um número substancial de registros em estados como São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Esse cenário permaneceu em 2022, com um aumento notável no Paraná e um crescimento moderado em outros estados, como Santa Catarina e Mato Grosso do Sul.

A análise desses dados evidencia um movimento migratório interno diferente para cada uma dessas nacionalidades, refletindo a busca por novas oportunidades e condições de vida, resultando em um fluxo significativo para determinadas regiões do Brasil ao longo dos anos.

CONCLUSÃO

Esse artigo de relatório identificou transformações no registro dos imigrantes no CadÚnico, entre 2012 e 2022. Ao longo dos anos, identificou-se um notável crescimento na presença de imigrantes de nacionalidades específicas, como venezuelanos, haitianos, bolivianos e paraguaios no CadÚnico. Esse aumento expressivo foi acompanhado por mudanças na estrutura familiar desses grupos. Os dados revelaram um aumento no número de famílias com mais de um membro imigrante, refletindo padrões diferenciados de migração. A mudança na composição familiar dos imigrantes destaca a importância de entender as especificidades de cada grupo para a formulação de políticas públicas eficazes. Essas políticas devem ser sensíveis às necessidades diversificadas, que vão desde moradia até acesso a serviços de saúde e educação, atendendo às demandas de uma população em constante crescimento e adaptação a um novo contexto sociocultural.

Em relação a distribuição desses imigrantes espacialmente nos estados do Brasil, a análise detalhada mostrou um panorama variado, com determinadas regiões do país, como São Paulo, Paraná e Roraima, consolidando como áreas de maior concentração de imigrantes dessas nacionalidades. Esse crescimento expressivo nessas localidades ressalta a necessidade de direcionar esforços específicos para atender às demandas dessa população em locais específicos, de modo a garantir a inclusão e o acesso à assistência social. Isso aponta para a necessidade de políticas regionais diferenciadas, já que as demandas podem variar dependendo da concentração de cada grupo em diferentes localidades. Para atender adequadamente a esses grupos, políticas públicas precisam ser adaptadas e sensíveis às suas necessidades específicas. Isso inclui:

- **Assistência Social e Moradia:** Programas de assistência social direcionados a famílias imigrantes que considerem suas estruturas familiares. Iniciativas de moradia acessível e integração em comunidades locais podem ser fundamentais para garantir condições dignas de vida.
- **Educação e Capacitação Profissional:** A implementação de programas educacionais e de capacitação profissional que considerem as barreiras linguísticas, culturais e de integração. Isso pode facilitar a inserção no mercado de trabalho e promover a autonomia financeira.

- Acesso à Saúde: Políticas de saúde inclusivas que garantam o acesso a serviços médicos para todos, considerando as especificidades de saúde desses grupos e fornecendo informações em vários idiomas.
- Integração Social e Cultural: Incentivar a integração social e cultural por meio de programas comunitários que facilitem a interação entre imigrantes e a população local, promovendo o entendimento mútuo e reduzindo o estigma.
- Para estudos futuros, é essencial aprofundar a análise sobre a experiência desses imigrantes no acesso aos serviços públicos. Investigar os obstáculos encontrados no acesso à saúde, educação e trabalho, bem como a identificação de lacunas específicas nas políticas existentes, pode fornecer informações valiosas para o aprimoramento das políticas de apoio.

Além disso, estudos que explorem os efeitos a longo prazo dessas políticas, especialmente no que diz respeito à integração social e econômica dos imigrantes, podem fornecer uma visão mais abrangente sobre a eficácia e o impacto das intervenções governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baeninger, Rosana; Peres, Roberta; Fernandes, Duval; Da silva, Sidney antonio; Assis, Glauca de Oliveira; Castro, Maria da Consolação; Cotinguiba, Maria Pimentel (2017) *Imigração haitiana no Brasil*. Paco Editorial

Brasil. (11 de fevereiro de 2014). Conjunto nº 2/2014 SENARC/MDS e SNAS/ MDS. <https://www.sds.sc.gov.br/index.php/component/content/article/16-artigos-cib/220-materiais-diversos-cib?Itemid=155>

Brasil. (2016). Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Nacional de Assistência Social. *O papel da assistência social no atendimento aos migrantes*. http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes

Brasil. (27 de jun de 2007). *Decreto nº 6.135*, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do governo federal e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Batista, Luis Felipe de Oliveira, e SD Soares Sergei. 2013. *O impacto do programa bolsa família sobre a repetência: Resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar*. IPEA, Dez: 29.

Camargo, Camila Franco, Cláudia Regina Baddini Currello, Elaine Cristina Lucio e Joana Mostafa (2013). *Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa Bolsa Família*. Em: Tereza Campello e Marcelo. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Governo Federal., por. Neri, 494. Brasília: IPEA.

Carvalho, André Roncaglia; Souza, Luciana Rosa; Gonçalves, Solange Ledi, e Almeida, Eloisa Regina. (2021). *Vulnerabilidade social e crise sanitária no Brasil*. Cadernos de Saúde Pública, 101-120.

Cavalcanti, Leonardo, e Wagner Faria. Oliveira. (2020). Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. Em: L Cavalcanti, T. Oliveira e Marília Macedo (2020) Imigração e Refúgio no Brasil. *Relatório Anual 2020*. Brasília, DF: Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública, 16-28.

Cavalcanti, Leonardo e Wagner Faria. Oliveira. (2020). Um panorama da imigração e do refúgio no Brasil. Reflexão à guisa de introdução. Em: Leonardo Cavalcanti, Antônio Tadeu R. Oliveira e Marília F. R, Macedo (2020) Imigração e Refúgio no Brasil. *Relatório Anual 2020*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, , 8 - 16.

Harrop, Andrea (2018). Assistência Social na atenção ao migrante e refugiado: especificidades e desafios. Em P. V. Aristoteles Veloso da Silva (2018). *Programa Capacita SUAS no estado de Pernambuco: experiências temáticas dos cursos de ensino a distância*. Caruaru: Editora Asces.

Hebenbrock, Mariano (2018). Imigração venezuelana no Brasil: xenofobia e racismo como pano de fundo. Revista Coletiva n, 23. *Dossiê migrações recentes e refúgio no Brasil*. Disponível em: <https://www.coletiva.org/artigo-mariano-hebenbrock>

Koga, Natália Massaco, Viana, Rafael, Couto, Bruno Gontijo, Goellner, Isabela de Araujo, e Marques, Ivan da Costa (2022). *O Cadastro único para programas sociais e a configuração da pobreza: analisando a construção de evidências a partir da teoria do Ator-Rede*. IPEA.

(Re)configuraciones migratorias internacionales: masculinización blanca y guetización de mujeres negras en el mercado laboral en Brasil

(Re)configurações migratórias internacionais: masculinização branca e guetização de mulheres negras no mercado de trabalho no Brasil

Handerson Joseph¹

RESUMEN

Este artículo aborda las dinámicas raciales en el contexto de las migraciones internacionales en Brasil durante el período comprendido entre 2011 y 2022. Analiza los cambios significativos ocurridos en el volumen y el perfil étnico/racial de las personas migrantes que llegaron al país, así como su inserción en el mercado laboral formal y el envío de remesas. Se destaca la necesidad de una agenda migratoria contemporánea con enfoque en las cuestiones raciales y de género para contribuir al diseño y formulación de políticas migratorias más inclusivas y equitativas. Los datos analizados revelan que las personas migrantes más fuertemente marcadas por su raza, especialmente aquellas provenientes de algunos países africanos y caribeños, enfrentan diferentes estructuras de oportunidades sociales, especialmente en el mercado laboral formal y calificado, así como en los ingresos mensuales promedio, en comparación con las personas migrantes de Europa y América del Norte. Se observa un proceso de masculinización blanca entre los trabajadores calificados y una guetización de mujeres negras en actividades socio-ocupacionales subalternas.

Palabras Clave: Migración internacional en Brasil. Desigualdades. Masculinización de los trabajadores calificados. Guetización femenina negra.

¹ Pesquisador de Produtividade do CNPq (PQ 2). Doutor em Antropologia Social pelo Museu Nacional, UFRJ; Professor do Departamento de Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira (PPGEF), Unifap; Co-coordenador do Grupo de Trabalho Clacso "Migraciones y Fronteras Sur-Sur", Pesquisador Colaborador do OBMigra. E-mail: handerson.joseph82@gmail.com. Red académica: <https://orcid.org/0000-0002-8634-9435>

RESUMO

Este artigo aborda as dinâmicas raciais no contexto das migrações internacionais no Brasil no período entre 2011 e 2022, analisando as mudanças significativas ocorridas no volume, no perfil da cor/raça das pessoas migrantes que chegaram ao país, na inserção do mercado de trabalho formal e no que diz respeito ao envio de remessas, apontando para a necessidade de uma agenda migratória contemporânea com foco nas questões raciais e de gênero para contribuir no desenho e na formulação de políticas migratórias mais inclusivas e equitativas. Os dados analisados mostram que as pessoas migrantes mais marcadas racialmente, aquelas originárias de alguns países africanos e caribenhos, enfrentam diferentes estruturas de oportunidades sociais, notadamente no mercado de trabalho formal e qualificado, na renda média mensal, quando comparado com as pessoas migrantes oriundas da Europa e da América do Norte. Há um processo de masculinização branca entre os trabalhadores qualificados e uma guetização feminina negra no que tange às atividades sócio-ocupacionais subalternizadas.

Palavras-Chave: Migração internacional no Brasil. Desigualdades. Masculinização dos trabalhadores qualificados. Guetização feminina negra.

INTRODUÇÃO

Este artículo aborda las dinámicas raciales en el contexto de las migraciones internacionales en Brasil durante el período comprendido entre 2011 y 2022². Se analiza la geografía racializada de los cambios significativos ocurridos en el volumen y el perfil de color/raza de las personas migrantes que llegaron al país, así como en su inserción en el mercado laboral formal y en lo que respecta al envío de remesas. Se destaca la necesidad de una agenda migratoria contemporánea con un enfoque en cuestiones raciales y de género, con el fin de contribuir al diseño y formulación de políticas migratorias más inclusivas y equitativas.

Los datos analizados revelan que las personas migrantes más racialmente marcadas, especialmente aquellas procedentes de algunos países africanos y caribeños, enfrentan diferentes estructuras de oportunidades sociales, especialmente en el mercado laboral formal y calificado, así como en la renta media mensual, en comparación con las personas migrantes originarias de Europa y América del Norte³. Estos datos evidencian configuraciones de

² Este artículo tiene pequeños cambios, la primera versión del texto fue publicada en portugués en el Relatório Anual 2023 de OBMigra.

³ En este texto, empleo el término “migrante racializado” para referirme a las personas migrantes clasificadas y más marcadas racialmente como de color preto y pardo. En Brasil, la

desigualdades agudas y específicas, especialmente en las ocupaciones más desvalorizadas dentro de la Nueva División Internacional del Trabajo.

Con el fin de alcanzar el objetivo propuesto, se emplean los datos de la base armonizada elaborada por el Observatorio de Migraciones Internacionales (OBMigra) a partir de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTP) y del Sistema de Registro Nacional Migratorio (SisMigra), bajo la gestión de la Policía Federal. Es fundamental destacar que la RAIS constituye la base gubernamental que presenta los datos con respecto a la categoría de color y raza en lo que respecta a las personas migrantes⁴. Por ende, gran parte de los análisis presentes en este texto se fundamenta en estos datos⁵. Dada la relevancia de la cuestión racial a escala nacional e internacional, este texto inaugura, en las investigaciones desarrolladas por el OBMigra, el análisis de las dinámicas raciales en las migraciones internacionales en Brasil.

Este texto busca abordar un conjunto de preguntas: ¿Cómo se han configurado las cuestiones raciales en las migraciones internacionales en Brasil en la última década? ¿Cuáles son las peculiaridades de estas nuevas configuraciones migratorias en el país? ¿Cuáles son los factores que favorecen los cambios raciales en el panorama migratorio brasileño? ¿Cómo se caracterizan las configuraciones de desigualdades entre personas trabajadoras migrantes blancas, negras y mestizas en la Nueva División Internacional del Trabajo en Brasil? ¿Cuál es el papel de los mecanismos contemporáneos de racismo y discriminación basada en el color de los trabajadores y de las trabajadoras migrantes en Brasil? ¿En qué medida la base armonizada elaborada por el OBMigra puede contribuir a una agenda de gestión y gobernanza migratoria con enfoque en cuestiones raciales?

El artículo está estructurado en cuatro partes, además de esta introducción. Inicialmente, abordaremos el *leitmotiv* que contribuyó a la llegada de personas migrantes a Brasil en el período entre 2011 y 2022, destacando las dinámicas y los cambios raciales ocurridos en el panorama migratorio brasileño. También discutiremos la integración de las personas migrantes en el mercado

se refiere a “raza” en el sentido sociológico y no biológico. En ese texto utilizamos preto como negro y pardo como mestizo. No pretendo entrar en el debate sobre otras formas de racialización de diferentes poblaciones migrantes, como por ejemplo los portugueses, y así sucesivamente. Se utiliza la expresión “personas negras” para referirse a aquellas de color preto y pardo. Conscientes de que el debate racial no se da en los mismos términos en los diferentes países de origen de las personas migrantes residentes permanentes y temporales en Brasil, se opta por el uso de los términos utilizados en los debates públicos brasileños para ser más objetivo, dado que no es posible, en tan poco espacio, sumergirse en las discusiones académicas y políticas sobre la cuestión racial en los países africanos, latinoamericanos y caribeños.

4 En el texto, se utiliza “raza” como categoría sociopolítica y analítica, y “color” como categoría clasificatoria utilizada en la base de datos, principalmente en la RAIS.

5 Los registros de la Policía Federal no proporcionan muchos datos con el enfoque de color y raza en lo que respecta a las personas migrantes, ya que se trata de autodeclaración y las personas no están obligadas a identificar su color/raza, lo que dificulta la recopilación y sistematización de datos sobre color y raza en relación con las personas migrantes y en situación de refugio en los diferentes organismos gubernamentales.

laboral formal y las configuraciones de desigualdades, en un contexto de aumento de personas negras y mestizas, especialmente en los sectores más desvalorizados de la cadena productiva. Demostraremos que el aumento del volumen de personas migrantes negras y mestizas no necesariamente se traduce en su ascenso social y profesional en el mercado laboral formal; por el contrario, continúan ocupando lugares socio-ocupacionales más bajos y estigmatizados. Mientras tanto, las personas migrantes europeas y norteamericanas son las que más autorizaciones reciben como trabajadores calificados e inversores, ocupando el vértice de la jerarquía socio-ocupacional. Esto se traduce en una decadencia del estatus social y profesional de las personas migrantes negras y mestizas, quienes, en algunos casos, ya tenían cualificación profesional y estudios universitarios antes de llegar a Brasil. Posteriormente, abordaremos las remesas enviadas desde Brasil hacia el exterior como una forma de establecer múltiples relaciones con las personas cercanas que permanecen en los países de origen, destacando el papel central de Haití en la geografía de las remesas hacia el Sur Global. Concluiremos con las tendencias y los horizontes de posibilidades para la elaboración de una agenda de investigación y políticas migratorias brasileñas que tenga en cuenta las configuraciones de desigualdades agudas, especialmente en cuanto al género y la raza.

CAMBIOS EN LOS PAISAJES MIGRATORIOS BRASILEÑOS

¿Cuáles son los factores que han favorecido los cambios raciales en los paisajes migratorios brasileños? ¿Cómo Brasil pasó a formar parte de los horizontes de posibilidades de las personas migrantes de color negro y mestizo? Las razones que contribuyen a estas elecciones son diversas:

1. El hecho de que Brasil desempeñe un papel de liderazgo geopolítico y económico entre los países del Sur Global;
2. Brasil representa (y sigue representando para algunas personas migrantes) una puerta de entrada y un “corredor migratorio” para cruzar las fronteras entre América del Sur y América Central con el objetivo de llegar a México en dirección a Estados Unidos;
3. Las crisis políticas y humanitarias experimentadas por algunos países del Sur, principalmente Haití y Venezuela, que son los dos principales países de origen de las personas migrantes llegadas a Brasil entre 2011 y 2022;
4. Las restricciones impuestas por las leyes migratorias de los países del Norte Global y la hipervigilancia de sus fronteras;

5. La posición pública e internacional de apertura del Gobierno brasileño hacia las personas migrantes de Haití y Venezuela, además de algunos países africanos, mediante la creación del Visado de Acogida Humanitaria como un nuevo dispositivo legal de regularización migratoria⁶;
6. La creación de la Nueva Ley de Migración brasileña de 2017 (N.º 13.445), más orientada desde una perspectiva de los derechos humanos que de seguridad nacional. Cabe destacar que, en la sección De los Principios y las Garantías (Art. 3º), el inciso II menciona el rechazo y la prevención de la xenofobia, el racismo y cualquier forma de discriminación (Brasil, 2017);
7. La propaganda de la imagen de Brasil como un país de democracia racial (aunque sea un mito);
8. La idea de que Brasil sería un Nuevo El Dorado de América del Sur con mayores oportunidades en el mercado laboral (al menos hasta el año 2015, cuando comienza una aguda crisis económica);
9. La circulación de información de que, en Brasil, la sociedad civil y algunas organizaciones no gubernamentales que trabajan con migración y refugio luchan en favor de las personas migrantes y en situación de refugio;
10. La circulación de información entre las personas que llegan a Brasil, entre las que parten y las que se quedan, de que el sistema educativo y de salud en el país es público y gratuito, una realidad muy diferente a la de sus países de origen y otros de residencia, como Estados Unidos, que constituye el Eldorado en su imaginario migratorio.

Durante el sistema esclavista entre los siglos XVI y XIX, Brasil fue el país de las Américas que más importó personas negras esclavizadas procedentes del continente africano, aproximadamente 4 millones, lo que representa alrededor del 40% de todo el comercio transatlántico que alcanza la cifra de 10 millones de personas negras llevadas a las Américas⁷. Este volumen de migraciones forzadas de personas africanas convirtió a Brasil en uno de los principales países de las diásporas africanas y negras en el mundo.

Esta denominación no era bien vista (y sigue sin serlo) por las élites económicas y políticas brasileñas. Por lo tanto, en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera del XX, diversos mecanismos políticos e ideológicos fueron activados desde el punto de vista gubernamental para promover políticas migratorias liberales con un enfoque en la securitización y el blanqueamiento, con el fin de alcanzar el arquetipo de nación idealizado. Esto se logró atrayendo y financiando viajes de las personas migrantes europeas blancas hacia Brasil y

6 Es relevante mencionar la creación de Resoluções Normativas (RNs) por el Conselho Nacional de Imigração (CNIg) (RNs n° 97/2012, n° 126/2017 e n° 27/2018) para regularizar la situación de las personas haitianas y venezolanas, además de la creación de la Operação Acolhida y el proceso de interiorización de las personas venezolanas.

7 Para profundizar en este debate, se pueden consultar los trabajos de Reis (2000), entre

desarrollando formas de integración en el país mediante incentivos como, por ejemplo, donaciones de tierras y animales para impulsar el trabajo agrícola y agropecuario. En ese mismo período, las personas migrantes no blancas, especialmente aquellas originarias del continente africano y asiático, eran consideradas indeseables, y se impusieron varias barreras para evitar su llegada al país. Así, la migración internacional en Brasil estaba alineada con el proceso de desarrollo del capitalismo y el proyecto de modernidad europea desde el imaginario colonial⁸.

A través de un análisis minucioso de los documentos del Servicio de Visado del Ministerio de Justicia y Negocios Interiores (MJNI) en relación con la entrada de extranjeros en Brasil durante el período de 1941 a 1945, Fábio Koifman demuestra:

La política migratoria en Brasil realmente estableció criterios y reglas que debían cumplirse en cuanto al tipo de inmigrantes que el Estado Novo consideraba indeseable y lo que consideraba “deseable”. Siguiendo una lógica muy propia de los pensadores eugenistas, quienes en última instancia proponían la necesaria interferencia y acción del Estado para mejorar las generaciones futuras, se establecieron criterios y valoraciones entre las características de los diferentes grupos humanos con el fin específico de instruir y controlar para producir la más “adecuada” selección de elementos reproductivos. En el grupo de personas consideradas ideales para las futuras generaciones de brasileños estaban los portugueses y suecos. En el grupo de los inadecuados, los indeseables, se incluían los orientales, negros, indígenas, judíos y todos considerados “no blancos”, además de portadores de deficiencias físicas congénitas o hereditarias, los enfermos físicos o mentales, y hombres y mujeres fuera de la edad productiva (Koifman, 2012, pp. 38).

En esta misma dirección, Giralda Seyferth sostiene:

Según los preceptos del nacionalismo brasileño delineados en la misma época, la identidad nacional, aunque fundamentada en el *jus soli*, está relacionada con una lengua vernácula (el portugués), una cultura común (de raíz latina) y la formación histórica del pueblo a través de la miscigenación, que privilegió el mito de las tres razas que fundamentaron la nación. La tesis del blanqueamiento visualizó esta formación como una tendencia homogeneizadora que daría al país, en el futuro, una población fenotípicamente blanca, a través de la miscigenación selectiva y la inmigración europea. La persistencia de esta tesis hasta el Estado Novo (y aún después de él) se puede percibir en las numerosas discusiones sobre la política migratoria, con la consiguiente condena de cualquier inmigración de “negros” y “amarillos” que pudiera desviar el curso de la formación (étnica) nacional (Seyferth, 2000, pp. 170-171).

Más de un siglo después, en el período entre 2011 y 2022, Brasil se ha convertido en un lugar central en las migraciones internacionales a escala regional y global. En cuanto al volumen, según los datos oficiales del Sistema

⁸ El Decreto n.º 528 de 1889, durante el gobierno de Deodoro da Fonseca (1889-1891), prohibía la entrada de personas africanas y asiáticas. La Carta Régia del 23 de septiembre de 1811 permitió que el Imperio concediera tierras para el establecimiento de una colonia irlandesa en Rio Grande do Sul. El Decreto del 16 de mayo de 1818 establece las condiciones para el asentamiento de una colonia suiza formada por 100 familias en Rio de Janeiro, a través de ofertas de pago de gastos de viaje para toda la familia, además de alojamiento provisional para su instalación (SILVA, 2020, p. 27-28).

de Registro Nacional Migratorio (SisMigra) de la Policía Federal, hay registros de 1.340.266 migrantes residentes y temporales procedentes de 193 países en Brasil, entre ellos 732.201 registros masculinos (54,64%) y 608.065 femeninos (45,36%)⁹. Contrariamente al pasado migratorio liberal y de blanqueamiento, en esta última década ha habido un aumento significativo en la llegada de personas migrantes del Sur Global, lo que corresponde aproximadamente al 70% del total de migrantes residentes y temporales en el país en el período mencionado.

En la Tabla 1 presentamos una muestra de las personas migrantes en el período entre 2011 y 2022, mostrando que son originarias de diversos países y diferentes regiones del mundo. Seleccionamos algunos países del Sur Global que tienen el mayor contingente entre los 193 países. En el continente africano, entre los países seleccionados, comenzamos con la República Democrática del Congo por tener el menor número de personas migrantes en Brasil y Angola como el país con el mayor contingente. De igual manera, seguimos esa misma lógica para los países del continente asiático (desde Afganistán hasta Líbano), de la región del Caribe (desde la República Dominicana hasta Haití), además de los vecinos de América del Sur (desde Uruguay hasta Venezuela).

⁹ No significa que solo esta cantidad de personas migrantes residen en Brasil en este período. Estos datos del Sistema de Registro Nacional Migratorio (SisMigra) de la Policía Federal deben ser problematizados porque es complejo afirmar números bien definidos, dado que es casi imposible medir un mundo en movimiento. Además, posiblemente, no todas las personas migrantes hayan pasado por la Policía Federal brasileña o hayan enviado sus datos a los órganos gubernamentales, y conocemos las dificultades inherentes a las fuentes convencionales. Además, desde el año 2015 y durante la pandemia de la Covid-19, muchas personas migrantes que residían en Brasil cruzaron varias fronteras de los países sudamericanos para intentar llegar a México, dirigiéndose hacia Estados Unidos.

Tabela 1. Número de registros de migrantes, segundo país de nascimento, por sexo - Brasil, 2011 a 2022

País	Feminino	Masculino	Total
República Democrática do Congo	680	1.171	1.851
Gana	728	1.388	2.116
Cabo Verde	1.117	1.152	2.269
Moçambique	1.443	2.273	3.716
Guiné-Bissau	1.515	2.773	4.288
Nigéria	970	3.802	4.772
Senegal	551	8.980	9.531
Angola	4.750	8.247	12.997
Afeganistão	867	1.341	2.208
Líbano	1.752	2.224	3.976
Síria	2.781	3.794	6.575
República Dominicana	1.419	1.356	2.775
Cuba	15.220	13.367	28.587
Haiti	46.264	127.121	173.385
Uruguai	8.146	14.079	22.225
Perú	10.860	19.923	30.783
Paraguai	17.074	15.282	32.356
Argentina	18.490	32.124	50.620
Colômbia	20.118	48.011	68.129
Bolívia	35.521	46.412	81.937
Venezuela	235.636	113.731	349.367

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), 2023.

En esta última década, ha habido un cambio en las dinámicas raciales en términos de volumen, perfil y prácticas gubernamentales, a partir de las nuevas configuraciones migratorias en Brasil. Se registra un crecimiento de casi ocho veces en el volumen de personas migrantes africanas, “pasando de 1,2 mil a 9,5 mil, respectivamente, lo que correspondió, en 2021, al 5,0% del total de trabajadores” migrantes (Hallak Neto y Simões, 2022, pp. 95). Actualmente, las personas migrantes haitianas y venezolanas constituyen las dos principales poblaciones migrantes internacionales en el Brasil contemporáneo, representando casi el 40% de las personas migrantes residentes y temporales entre 2011 y 2022 en el país. Son predominantemente personas negras, además de indígenas en el caso de las personas venezolanas¹⁰.

10 Las personas Waraos constituyen el mayor contingente (67%) de migrantes internacionales indígenas en Brasil, aproximadamente 10 mil personas de 3,402 grupos familiares, además de los Pémon (28%), E'ñepá (2%), Kariña (2%) y Wayúu (1%), todos originarios de Venezuela. Disponible en: <https://www.acnur.org/portugues/2023/04/25/brasil-acolhe-mais-de-94-mil-pessoas-indigenas-refugiadas-e-migrantes/#:~:text=Estima%2Dse%20que%201.300%20pessoas,seus%20irm%C3%A3os%20Waraos%20no%20Brasil>. Acceso en 18 sep. 2023.

En el año 2022, según los datos de la Policía Federal, se contabilizó un total de 184,830 personas migrantes residentes y temporales en Brasil, siendo 85,495 registros femeninos, que representaban el 46.25% de las personas migrantes registradas, y 99,303 masculinos (53.72%). En 2019 y 2020, fueron los años en los que el número de registros femeninos superó al de masculinos en esta última década, con 100,756 registros femeninos y 78,180 masculinos, y 47,326 registros femeninos y 43,598 masculinos, respectivamente.

Tabela 2. Número de registros de migrantes, por ano e sexo - Brasil, 2011 a 2022

Ano	Mulheres		
	Admissões	Desligamentos	Saldo
2011	11.030	9.268	1.762
2012	12.945	11.217	1.728
2013	17.557	14.112	3.445
2014	23.180	18.933	4.247
2015	22.002	20.336	1.666
2016	17.773	20.324	2.551
2017	18.702	16.159	2.543
2018	21.485	17.136	4.349
2019	28.220	21.268	6.952
2020	28.591	21.322	7.269
2021	43.304	35.859	7.445
2022	60.674	45.051	15.623

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), 2023.

En cuanto a los niños, en 2022 tenemos 32,967, siendo 16,159 mujeres y 16,599 hombres; y en cuanto a los adolescentes, tenemos 19,248, siendo 9,232 mujeres y 10,013 hombres. Las tres principales nacionalidades de estas mujeres, niños y adolescentes son venezolanas, bolivianas y haitianas. Este crecimiento exponencial demuestra que hay una presencia femenina cada vez más significativa, principalmente en estos últimos ocho años, y un aumento continuo en la llegada de niños y adolescentes migrantes solicitantes de refugio en Brasil (Tonhati e Macedo, 2020; Oliveira e Tonhati, 2022).

Los datos indican que también hay un proceso de racialización y *negritación* de las migraciones (Joseph, 2021), lo que caracteriza un cambio significativo en el color y en el panorama racial de las migraciones internacionales en el país.

La negritación de las migraciones se convierte en un campo social, un proceso a través del cual las trayectorias de las personas negras migrantes interconectan las negritudes y las diásporas negras a través de sus caminos entre sociedades de origen, de paso y de residencia, rompiendo con un modelo existencial y universal de ser migrante. (Joseph, 2021, pp. 84).

Además,

La negritación de las migraciones tiene una dimensión anticolonial y un carácter migratorio revolucionario, permite cambiar el enfoque de la miseria de las personas negras que migran, para mirar otras escalas y otros niveles de análisis, especialmente el potencial y la agencia de estas personas migrantes, reevaluando la estructura conceptual y desarrollando nuevos modelos para explicar las diferencias raciales en el contexto migratorio. (idem, pp. 84).

Los datos cuantitativos arrojan luz sobre este proceso de cambio. En cuanto a las solicitudes de asilo en Brasil, entre 2010 y 2015 hubo una predominancia de personas originarias de países africanos: "10 de los 20 principales países de nacionalidad o residencia habitual de las personas solicitantes, representando aún el 40,6% del total de solicitudes, con énfasis en los senegaleses (6.556)" (OBMigra, 2022, pp. 7). En el período posterior, entre 2016 y 2021, la mayoría de las personas que solicitaron asilo son de Venezuela (174.945), Haití (33.533) y Cuba (11.425), totalizando aproximadamente el 85% de las solicitudes. En el primer año de la pandemia, hubo una caída significativa en las solicitudes de asilo de todas las nacionalidades.

Es importante destacar que, desde el inicio de esta última década, los datos del mercado laboral ya llamaban la atención sobre este cambio significativo (Tabla 3). Según los datos del OBMigra basados en la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), las personas haitianas, entre las poblaciones migrantes en Brasil, eran las que más tenían vínculo formal de trabajo: "hubo un crecimiento del 525,3% de 2011 a 2012 y del 267,4% para 2013 (Dutra, et al., 2014, pp. 58). Por primera vez en la historia de las poblaciones migrantes en Brasil, las personas haitianas superaron a los portugueses, que durante varias décadas fueron la población migrante en el país que tenía más vínculos formales de trabajo. Sin embargo, entre 2016 y 2021, hubo un crecimiento de las personas venezolanas en el mercado laboral formal, superando a las personas haitianas, pasando del 0,6% al 28,6% del total. En el caso de las personas haitianas, pasando del 1,1% en 2011 al 40,5% en 2020 y disminuyendo al 27,8% en 2021 (OBMigra, 2022, p. 11). Además de estas dos nacionalidades, también se registra un crecimiento de las personas trabajadoras cubanas. Entre las personas trabajadoras africanas, las senegalesas y las angolanas corresponden aproximadamente al 45% del total de estas (Hallak Neto e Simões, 2021).

La región sur de Brasil (los estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul), que antes fue el lugar que más recibió migrantes blancos europeos y donde se registró una estratificación racial que impregna las estructuras sociales, se transformó en esta última década en uno de los lugares más atractivos para la mano de obra de personas migrantes negras y mestizas, principalmente haitianas y venezolanas, además de otras personas migrantes de países africanos y caribeños. Mientras que la región Sudeste es el destino principal de trabajadores calificados entre 2011 y 2022, representando cerca del 80% del total (Simões y Hallak Neto, 2022), la región Sur es el destino de la mayoría de los trabajadores migrantes que desempeñan trabajos menos valorados.

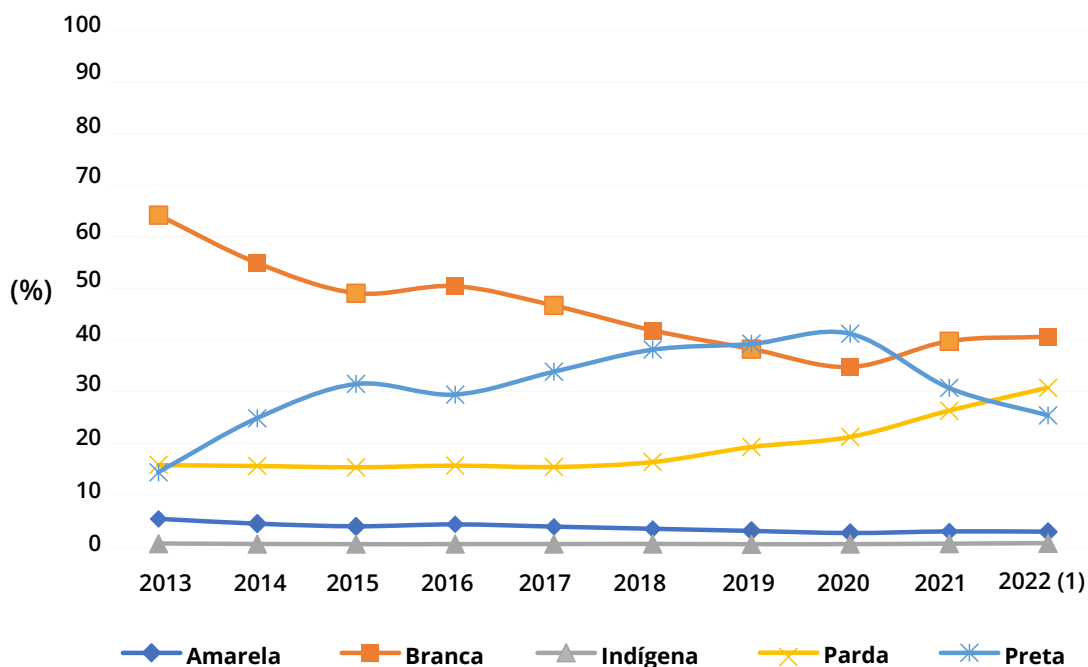
Tabela 3. Número absoluto e relativo de ocupados imigrantes no mercado formal de trabalho brasileiro, por continentes - 2013 a 2022 (1)

Ano	Total		África		América do Norte		Am. Central e Caribe		América do Sul		Ásia		Europa		Outros	
	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)
2013	92.011	100	3.116	3,4	3.144	3,4	12.849	14,0	32.407	35,2	8.719	9,5	24.014	26,1	7.762	8,4
2014	116.375	100	6.146	5,3	3.199	2,7	27.310	23,5	36.057	31,0	11.280	9,7	24.562	21,1	7.821	6,7
2015	127.879	100	7.945	6,2	2.932	2,3	38.133	29,8	36.520	28,6	11.857	9,3	23.236	18,2	7.256	5,7
2016	113.295	100	8.132	7,2	2.481	2,2	29.257	25,8	35.932	31,7	10.509	9,3	20.464	18,1	6.520	5,8
2017	122.658	100	8.452	6,9	2.379	1,9	39.420	32,1	37.014	30,2	9.081	7,4	18.336	14,9	7.966	6,5
2018	136.329	100	9.012	6,6	2.362	1,7	50.299	36,9	41.830	30,7	8.972	6,6	16.799	12,3	7.055	5,2
2019	159.793	100	9.641	6,0	2.283	1,4	60.912	38,1	57.129	35,8	9.324	5,8	15.873	9,9	4.631	2,9
2020	182.995	100	9.448	5,2	2.149	1,2	73.940	40,4	69.419	37,9	9.014	4,9	14.316	7,8	4.709	2,6
2021	187.508	100	9.682	5,2	2.550	1,4	54.320	29,0	87.619	46,7	9.669	5,2	19.015	10,1	4.653	2,5
2022 (1)	223.411	100	9.694	4,3	2.769	1,2	51.738	23,2	123.668	55,4	11.425	5,1	19.459	8,7	4.658	2,1

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. (1) Nota: Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022.

En 2022, se registraron más de 223,000 trabajadores migrantes formales en Brasil, y solo en la región Sur representan el 47.8% de este total. En 2011, las personas negras y mestizas representaban el 13.9% de los trabajadores migrantes en Brasil, alcanzando el 62.4% en 2020 y disminuyendo a 58.6% en 2021 y 56.1% en 2022. Los trabajadores blancos redujeron su participación del 79.8% al 46.7% en el mismo período (Hallak Neto y Simões, 2022). Estos datos revelan que más de la mitad de la población migrante que está integrada en el mercado laboral formal es negra y mestiza.

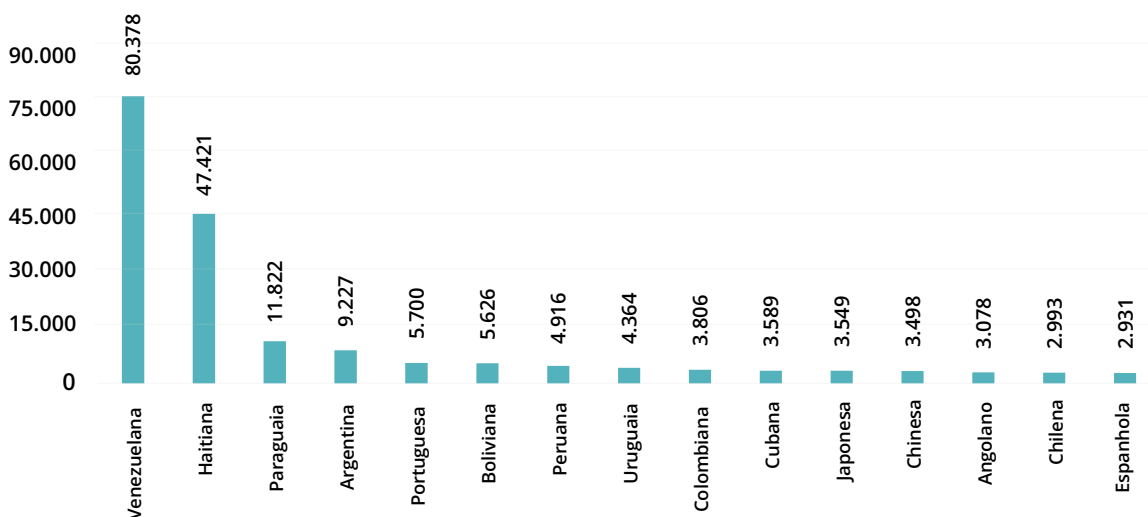
Gráfico 1. Distribuição percentual de imigrantes no mercado formal de trabalho, por cor ou raça - 2013 a 2022 (1)



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. (1) Nota: Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022.

Este porcentaje de personas migrantes negras y mestizas inseridas en el mercado laboral formal en Brasil es sin precedentes en la historia de las migraciones internacionales en el país y se debe al crecimiento exponencial de las personas haitianas y venezolanas en esta última década, representando el 57,2% de las personas trabajadoras migrantes en 2022 (Gráfico 2). Sin embargo, es importante problematizar estos datos cuantitativos, ya que, a pesar de que las personas migrantes negras y mestizas representan más del 50%, siguen ocupando los sectores más desvalorizados en el mercado laboral formal, concentrándose principalmente en la construcción civil, el agronegocio y la industria cárnica, desempeñando las tareas más desvalorizadas y aquellas que requieren fuerza física.

Gráfico 2. Número de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho, segundo principais nacionalidades — 2022 (1)



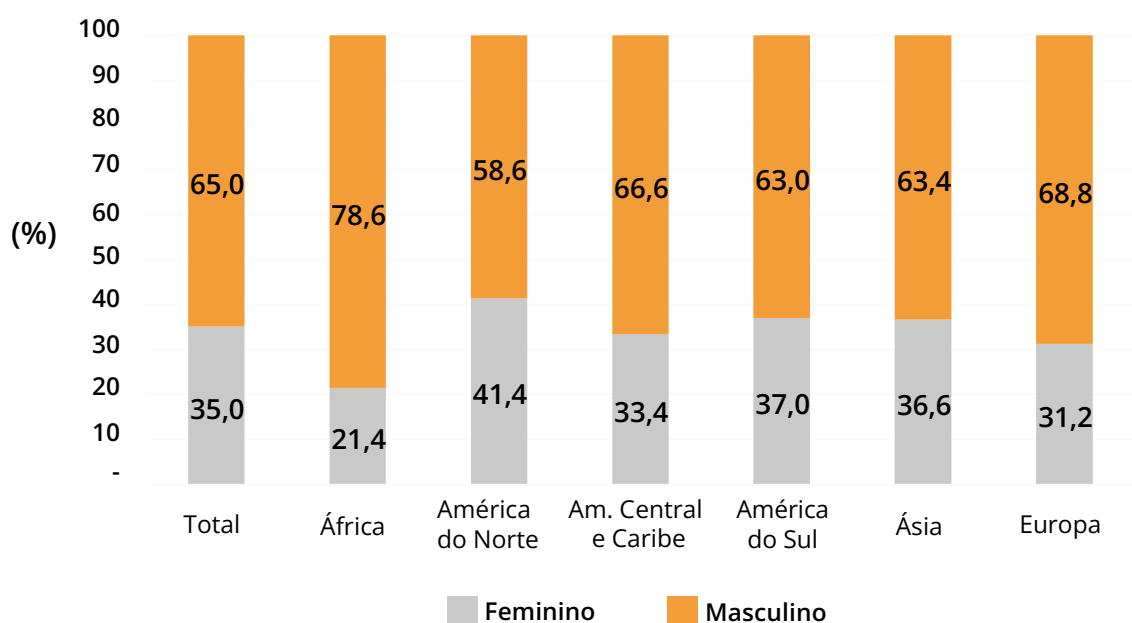
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. (1) Nota: Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022

El aumento de trabajadores migrantes en el sur de Brasil se explica porque, entre los años 2012 y 2014, algunas empresas de la región enviaban profesionales de recursos humanos al norte y a la capital paulista para reclutar personas haitianas, y posteriormente venezolanas. Esto se hacía principalmente con aquellos que tenían características físicas consideradas adecuadas para trabajos que requerían fuerza, además de ser una mano de obra considerada económica, reproduciendo así las lógicas del sistema colonial y de plantación. El crecimiento de personas trabajadoras migrantes negras y mestizas en Brasil ha renovado el interés en la idea de un “ejército de reserva” de mano de obra que el sistema capitalista moviliza según sea necesario. Karine de Souza Silva, al citar datos del Ministerio Público del Trabajo de Santa Catarina, argumenta que el “agro-capitalista-latifundario-exportador se ha revelado como la plantación moderna, manteniendo la triste tradición de la explotación de cuerpos no blancos” (2022, pp. 182). En este sentido, “en las sociedades de las Américas, la herencia histórica

de la jerarquización socio-racial se traduce aún hoy en la persistencia de las desigualdades en el acceso a derechos humanos y civiles que afectan desproporcionadamente a las personas negras” (Audebert, Joseph e Miranda, 2023, pp. 20).

En el caso de las personas trabajadoras migrantes en Brasil en 2022, se observa una mayor presencia femenina entre aquellas originarias de países de América del Norte, totalizando un 41,4%, y de América del Sur, con un 37% de presencia femenina (principalmente argentinas, bolivianas, paraguayas, chilenas y uruguayas). La abrumadora mayoría de estas mujeres son blancas y se desempeñan en sectores como asistentes administrativas o auxiliares de oficina, además del comercio minorista. Cuando se trata de África, América Central y el Caribe, se observa una disminución drástica en la presencia femenina. Por ejemplo, en el caso de África, el porcentaje es del 21,4%, mientras que en América Central y el Caribe es del 33,4% (Gráfico 3).

Gráfico 3. Proporção de imigrantes no mercado formal de trabalho por sexo segundo os continentes - Brasil, 2022 (1)



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. (1) Nota: Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022.

La instrumentalización de las categorías de color y raza debe ser considerada para comprender la lógica de las relaciones sociales y de género en el contexto del trabajo subalternizado en la Nueva División Internacional del Trabajo. Las mujeres migrantes negras y mestizas están más presentes en el sector industrial de producción de alimentos y sacrificio de animales en mataderos, así como en el sector de servicios generales como limpieza y mantenimiento, y en los servicios de alimentación como cocineras (Tabla 4 y 5). Los datos muestran que la mayoría de las mujeres blancas migrantes ocupan sectores relacionados con el trabajo administrativo e intelectual, mientras que las

mujeres negras y mestizas migrantes ocupan los puestos más desvalorizados. Algunas actividades se convierten en trabajos subalternos, ya que ciertos servicios son sobrevalorados por grupos raciales específicos.

Tabela 4. Movimentação de trabalhadoras haitianas no mercado de trabalho formal, segundo principais atividades - 2022

Principais atividades	Mulheres		
	Admissões	Desligamentos	Saldo
Total	9.087	9.746	-659
Abate de aves	1.223	1.640	-417
Restaurante e similares	1.051	908	143
Frigorífico - abate de suínos	713	992	-279
Locação de mão de obra temporária	410	397	13
Limpeza em prédios e em domicílios	306	307	-1
Lanchonetes, casas, de chá, de sucos e similares	320	252	69
Comércio varejista de mercadorias em geral	228	215	13
Hotéis	198	202	-4
Comércio varejista de carnes - açougues	151	242	-94
Confecção de peças de vestuário, exceto roupas	199	194	5
Outros	4.288	4.394	-106

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022.

Tabela 5. Número absoluto e variações absolutas acumuladas por países selecionados e anos, segundo grupos ocupacionais - Brasil, 2020-2022 (1)

Grupos Ocupacionais	Total			Haiti			Venezuela		
	2020	2022 (1)	diferença	2020	2022 (1)	diferença	2020	2022 (1)	diferença
Total	182.995	223.411	40.416	71.004	47.421	-23.583	33.508	80.378	46.870
0 - Forças Armadas, Policiais e Bombeiros Militares	24	25	1	3	0	-3	6	0	-6
1 - Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes	11.543	13.103	1.560	178	89	-89	535	821	286
2 - Profissionais das ciências e das artes	18.223	21.680	3.457	116	174	55	730	1.441	711
3 - Técnicos de nível médio	9.180	11.530	2.350	850	608	-242	1.162	2.304	1.142
4 - Trabalhadores de serviços administrativos	18.479	26.271	7.792	3.909	3.083	-826	4.377	9.625	5.248
5 - Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	39.541	53.978	14.437	14.579	11.317	-3.262	10.754	23.835	13.081
6 - Trabalhadores agropecuários, florestais, da caça e pesca	3.504	4.443	939	1.252	656	-596	678	1.730	1.052
7/8 - Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	79.489	90.471	10.982	49.266	31.284	-17.982	14.413	39.808	25.395
9 - Trabalhadores de manutenção e reparação	3.009	1.897	-1.112	849	207	-642	853	813	-40

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque 2013-2021 e base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2022. (1) Nota: Estimativa baseada na combinação do estoque 2021 com o saldo de movimentação 2022.

Por supuesto, no implica que todas las mujeres negras y mestizas migrantes se encuentren en la misma situación en el mercado laboral formal. En su estudio de un grupo de siete mujeres, tres del Caribe y cuatro de África, Livia Verena Cunha do Rosário (2021) muestra que eran profesoras universitarias, estudiantes de Medicina, Ingeniería Eléctrica y Relaciones Internacionales, y pertenecían a la clase media en sus lugares de origen y en Brasil. Livia destaca la autonomía de las mujeres negras migrantes sin que esta se sobreponga a las condiciones que posibilitan la relación con otros sujetos sociales.

Los datos del OBMigra evidencian las configuraciones de desigualdades. Las mujeres negras e indígenas enfrentan más barreras para migrar debido a cuestiones de género, clase y raza. A su vez, aquellas que logran llegar a Brasil experimentan muchas dificultades para integrarse en el mercado laboral formal, como el reconocimiento de sus títulos obtenidos en el extranjero. Incluso entre aquellas que ya poseen una cualificación profesional y universitaria, a menudo se enfrentan a problemas para acceder a puestos correspondientes a su formación, lo que caracteriza una disminución en su estatus profesional entre las personas migrantes originarias de países considerados más pobres y racialmente más marcados. Como enfatizamos en otro lugar,

La decadencia no implica necesariamente un cambio de clase social, sino a veces un cambio en la situación social, y aquí estamos hablando de una movilidad social descendente. Esto va más allá de una simple modificación en el salario para inscribirse en la dinámica del rito de paso de un empleo cualquiera (formal o informal, bien o mal remunerado, etc.) a otros considerados menos valorados desde el punto de vista moral y social (Joseph e Joseph, 2015, pp. 14-15).

Además, este recorrido se experimenta como una decadencia, dado que el sector laboral ocupado (limpieza, agroindustrial y agrícola), tanto en los países de origen como en Brasil, es desvalorizado tanto material como simbólicamente. La instrumentalización de la categoría racial debe tenerse en cuenta para comprender la lógica de las relaciones sociales y de género en el contexto del trabajo doméstico (Joseph e Joseph, 2015). La mayoría de las personas migrantes negras y mestizas están involucradas en servicios subalternizados y menos remunerados, que requieren trabajo forzado y manual durante largas horas y sin posibilidades de ascenso, como en servicios generales, construcción civil, sector agroindustrial (mataderos, sacrificio de animales) y sector agrícola (fabricación de alimentos).

Como destacan Silva e Morais (2021, pp. 318),

La universalización de la categoría mujeres es producto de la visión liberal del feminismo predominante, que resulta excluyente y, por ende, poco perceptible a las vivencias y dolores de las mujeres negras, indígenas y de aquellas que no se identifican como cis-hetero-normativas. Es innegable que en un sistema cis-hetero-patriarcal, el género es un marcador potente de subordinación que afecta la vida de las personas

y, especialmente, de los cuerpos femeninos. El proceso que implica la decisión de abandonar el país para establecerse en un territorio diferente produce impactos diversos según las corporalidades, por lo tanto, género y sexualidades no pueden ser pasados por alto como categorías analíticas para comprender la migración. No obstante, estas no son las únicas categorías relevantes para el análisis: es necesario agregar la raza y la nacionalidad.

Las autoras llaman la atención sobre el peligro de la supuesta universalidad y unidad de las mujeres migrantes. Este enfoque permite criticar empíricamente cualquier posibilidad de la existencia de un único y universal modelo de ser migrante, para tomar en serio la pluriversalidad de las experiencias migratorias interseccionadas. Como he destacado en otro texto, “El desarrollo de los estudios de género y raza en el ámbito migratorio no puede, en última instancia, entenderse por separado de un debate político-epistemológico más general sobre la representación de la alteridad y la colonialidad” (Joseph, 2021, pp. 1).

TENDENCIAS

Los datos sobre la situación de pobreza entre las poblaciones migrantes en Brasil muestran que las personas negras e indígenas son las que más experimentan situaciones de precariedad, especialmente aquellas originarias de Bolivia, Venezuela, Paraguay y Haití. Sin embargo, también son las que más acceden a programas de transferencia de ingresos, como el *Auxílio Brasil* y el Bolsa Família, además del *Auxílio Emergencial* en los primeros años de la pandemia.

En otra escala de análisis, la mayoría de las autorizaciones otorgadas por el Gobierno brasileño a trabajadores migrantes calificados entre enero de 2011 y junio de 2022 fueron para personas originarias de América del Norte y, sobre todo, de Europa, que en algunos años llegó a superar el 50%, en contraste con un número insignificante de autorizaciones para personas provenientes del continente africano y del Caribe, que no supera el 2% (Tabla 6).

Tabela 6. Número e distribuição percentual de autorizações concedidas a trabalhadores qualificados, com vínculo empregatício, segundo continentes – janeiro de 2011 a junho de 2022 (1)

Ano	Total		África		América do Norte		Am. Central e Caribe		América do Sul		Ásia		Europa		Outros	
	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)	(n. abs)	(%)
2011	6.345	100	48	0,8	980	15,4	94	1,5	682	10,7	1.604	25,3	2.886	45,5	51	0,8
2012	7.657	100	50	0,7	1.066	13,9	95	1,2	570	7,4	1.941	25,3	3.891	50,8	44	0,6
2013	7.136	100	52	0,7	900	12,6	89	1,2	342	4,8	1.730	24,2	3.983	55,8	40	0,6
2014	6.716	100	49	0,7	826	12,3	141	2,1	264	3,9	1.770	26,4	3.625	54,0	41	0,6
2015	4.434	100	36	0,8	548	12,4	76	1,7	179	4,0	1.272	28,7	2.298	51,8	25	0,6
2016	3.563	100	27	0,8	447	12,5	72	2,0	151	4,2	1.262	35,4	1.584	44,5	20	0,6
2017	3.012	100	37	1,2	404	13,4	75	2,5	226	7,5	1.068	35,5	1.181	39,2	21	0,7
2018	3.974	100	48	1,2	609	15,3	100	2,5	121	3,0	1.501	37,8	1.575	39,6	20	0,5
2019	4.412	100	57	1,3	617	14,0	103	2,3	96	2,2	1.789	40,5	1.722	39,0	28	0,6
2020	3.665	100	48	1,3	641	17,5	95	2,6	74	2,0	1.356	37,0	1.432	39,1	19	0,5
2021	4.050	100	80	2,0	552	13,6	95	2,3	106	2,6	1.727	42,6	1.472	36,3	18	0,4
2022 (jan-jun)	1.616	100	39	2,4	195	12,1	39	2,4	32	2,0	738	45,7	560	34,7	13	0,8

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados da Coordenação Geral de Imigração Laboral - Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023. (1) Nota: Tabela originalmente apresentada em Relatório Anual OBMigra 2022. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

Como se puede observar en esta última tabla, la mayoría de las personas trabajadoras calificadas provienen de Europa y Estados Unidos. Predominantemente, son trabajadores blancos que ocupan puestos de mayor prestigio y alta cualificación, reciben salarios más altos y, en general, se encuentran en posiciones de liderazgo en la estructura socio ocupacional (Simões et al. 2019)¹¹. También hay un número significativo de asiáticos, principalmente de China y Japón. Los europeos y asiáticos representan el 70% de los trabajadores calificados que han recibido autorizaciones en estos últimos años en Brasil. Esto significa que las demandas locales de autorizaciones para trabajadores calificados favorecen menos a las personas procedentes de países africanos, caribeños y latinoamericanos.

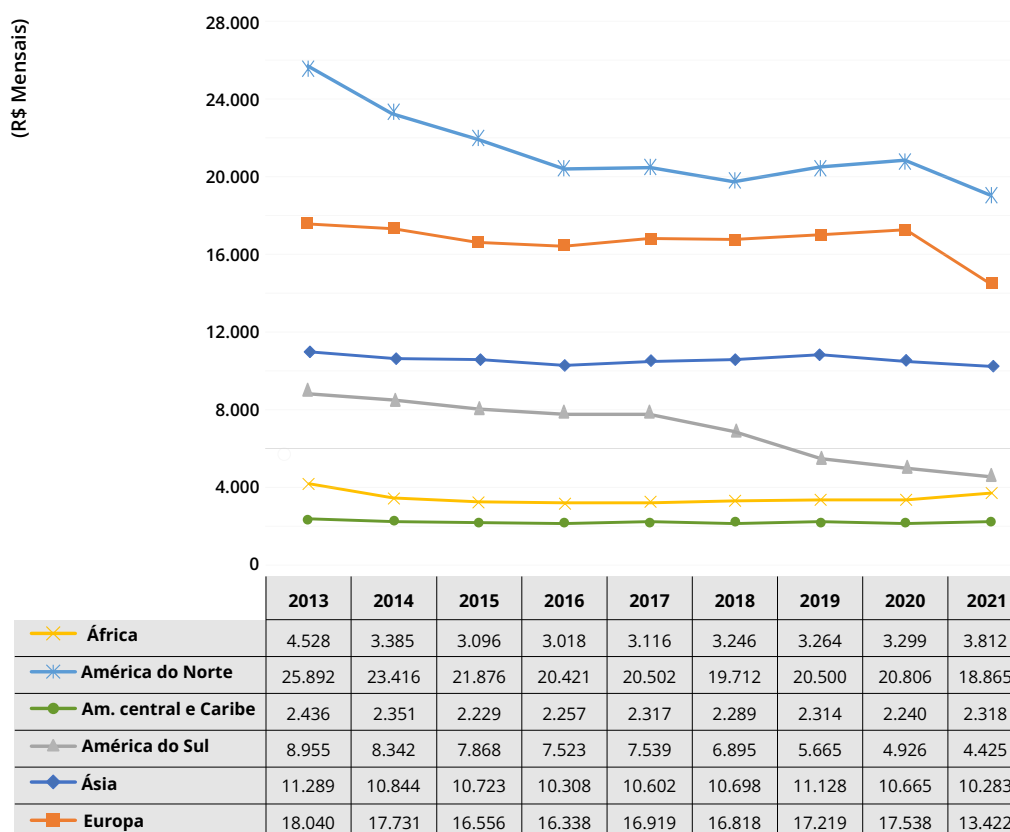
Hay un proceso de masculinización de los trabajos calificados, donde los hombres europeos y asiáticos representan el 80% de estos trabajadores. En 2021, hubo un aumento del 24% en la presencia de mujeres entre los trabajadores calificados, pero la mayoría de ellas son mujeres blancas. Si ya existía la desigualdad de género y raza entre los trabajadores migrantes en general en Brasil, cuando se trata de trabajadores calificados, esta desigualdad se acentúa. Se observa cuán dispares son las posibilidades para las personas migrantes negras y mestizas de obtener una posición más calificada en el mercado laboral formal. Estas desigualdades son aún más pronunciadas en lo que respecta al trabajo administrativo e intelectual, lo que permite concluir que cuanto más alto es el estatus ocupacional, mayores son las diferencias entre migrantes de color negro, mestizos y blancos.

¹¹ Las autorizaciones concedidas a trabajadores calificados generalmente responden a la demanda de empleadores en Brasil, cuyo proceso es gestionado por la Coordinación General de Inmigración Laboral (CGIL).

Existe uma guetização de las mujeres negras en las ocupaciones menos valoradas. Las mujeres negras y mestizas migrantes representan la mayoría en trabajos de limpieza y producción de alimentos, pero parece que no son consideradas adecuadas para trabajos calificados, intelectuales y administrativos. En este sentido, el género, el color y la raza se vuelven cruciales para interpretar las desigualdades y jerarquías entre los trabajadores y las trabajadoras migrantes. Estos indicadores estadísticos señalan las posiciones desiguales entre migrantes hombres y mujeres, y entre personas migrantes negras y blancas, traduciendo la estructura de dominación y subyugación de las mujeres negras migrantes.

Como se puede observar en el Gráfico 4, de 2013 a 2021, América del Norte y Europa registran los ingresos mensuales promedio más altos; América Central y el Caribe, así como África, registran los más bajos. Asia y América del Sur se sitúan en posiciones intermedias. Los factores discriminatorios se evidencian aún más en las desigualdades de ingresos mensuales promedio y la cantidad de salarios mínimos (SM) recibidos (Tabla 7).

Gráfico 4. Rendimento médio mensal real dos imigrantes no mercado de trabalho formal por continentes - 2013 a 2021 (1)



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2021. (1) Nota: Rendimentos deflacionados, pelo INPC, para junho, 2023.

Tabela 7. Número absoluto e relativo de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho, por continentes, segundo classes de salários mínimos (SM) - Brasil, 2021 (1)

Classes de Salário Mínimo	Total		África		América do Norte		Am. Central e Caribe		América do Sul		Ásia		Europa	
	(n. abs.)	(%)	(n. abs.)	(%)	(n. abs.)	(%)	(n. abs.)	(%)	(n. abs.)	(%)	(n. abs.)	(%)	(n. abs.)	(%)
Total	187.508	100	9.682	100	2.550	100	54.320	100	87.619	100	9.669	100	19.015	100
até 1 SM	14.707	7,8	747	7,7	242	9,5	3.825	7,0	7.397	8,4	633	6,5	1.693	8,9
mais de 1 até 2 SM	100.467	53,6	4.885	50,5	426	16,7	35.764	65,8	50.870	58,1	3.569	36,9	4.176	22,0
mais de 2 até 3 SM	32.786	17,5	2.218	22,9	194	7,6	12.191	22,4	13.617	15,5	1.401	14,5	2.730	14,4
mais de 3 até 5 SM	12.364	6,6	929	9,6	219	8,6	1.875	3,5	5.560	6,3	993	10,3	2.475	13,0
mais de 5 SM	27.184	14,5	903	9,3	1.469	57,6	665	1,2	10.175	11,6	3.073	31,8	7.941	41,8

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS estoque, 2021. (1) Nota: Não foram apresentados resultados para as categorias Oceania e não especificado.

Estos datos evidencian que las personas trabajadoras migrantes originarias de África, el Caribe, América Central y del Sur, a pesar de ser la mayoría en el mercado laboral formal, tienen ingresos inferiores en comparación con las personas provenientes de Europa y América del Norte. Como se puede observar en la Tabla 7, mientras que el 41,8% de las personas trabajadoras migrantes de Europa y el 57,6% de América del Norte ganan más de 5 salarios mínimos (SM), solo el 9,3% de África y el 1,2% de América Central y el Caribe alcanzan este mismo valor. Estos últimos, a su vez, representan la mayoría entre aquellos que ganan hasta 1 SM y más de 1 hasta 2 salarios mínimos. En este sentido, la procedencia regional, nacional y racial puede desempeñar un papel significativo en la discriminación en los procesos del mercado laboral formal y los salarios mínimos.

En la Tabla 8, es relevante observar que, mientras las personas de color negro de África ganan un promedio de R\$ 2,139 mensuales, de América Central y el Caribe R\$ 1,695, las personas de color blanco tienen los salarios más altos. Aquellas de Europa alcanzan hasta R\$ 16,131 mensuales y las originarias de América del Norte R\$ 19,963, lo que significa que las personas de color blanco euro-norteamericanas migrantes ganan aproximadamente 10 veces más que las personas de color negro y mestizas de los países del Sur Global¹². En este sentido, la nacionalidad, el color/raza, junto con el nivel de educación y cualificación, son importantes para establecer jerarquías sociales entre las personas trabajadoras migrantes y mantener la desigualdad racial y de clase, además del género. En cuanto al nivel educativo, los datos de OBMigra muestran que las personas migrantes originarias de Europa y América del Norte tienen niveles de educación más altos (una gran parte con educación superior) en comparación con aquellas originarias de otras regiones como África, el Caribe y América Latina (que tienen más educación básica y media).

¹² Es importante señalar que estas categorías clasificatorias de color amarillo, blanco, pardo y negro de las personas trabajadoras migrantes no son de nuestra autoría; son los datos registrados en la RAIS, cuya declaración de color o raza es proporcionada por el empleador a través del vínculo en el mercado formal de trabajo. Cabe destacar que el color amarillo se refiere a la ascendencia asiática. En el caso del continente africano, además de las personas de color negro, también hay registros de aquellas de color blanco, así como amarillo y pardo.

Tabela 8. Distribuição das ocupações formais e valor do rendimento médio mensal, por cor ou raça, segundo o continente - Brasil, 2019 (1)

Continentes/ cor ou raça	Total	(% de imigrantes)				(R\$ mês)				
	(ocup.)	Amarela	Branca	Parda	Preta	Total	Amarela	Branca	Parda	Preta
Total	147.674	2,5	33,5	16,0	32,0	5.319	11.754	9.313	3.867	1.866
África	8.794	0,3	12,6	8,4	65,9	2.515	2.376	4.882	2.664	2.139
América do Norte	2.192	1,1	70,8	13,7	2,4	19.776	68.644	19.963	10.733	17.753
Am. Central e Caribe	55.821	0,2	7,3	6,3	71,0	1.760	1.775	2.396	2.031	1.695
América do Sul	52.265	1,0	47,6	30,2	2,1	4.884	3.817	6.522	3.347	3.462
Ásia	8.811	33,0	35,9	14,4	2,1	8.793	13.044	5.314	6.617	3.392
Europa	15.156	0,4	79,5	8,9	0,6	14.867	9.006	16.131	7.327	7.960

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS - CTPS estoque, 2023. (1) Nota: A categoria indígena não está apresentada por apresentar números rarefeitos que distorcem os resultados de rendimento médio.

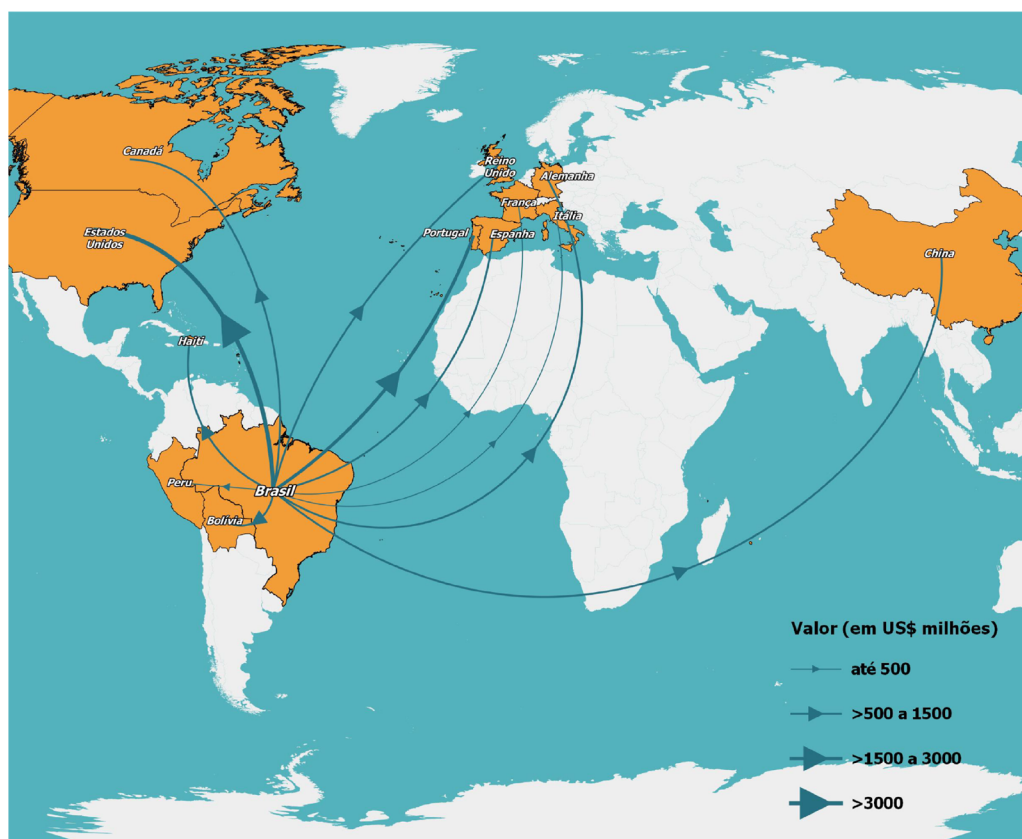
Existe un doble nivel de discriminación en lo que respecta a los ingresos. Una buena parte de las personas migrantes negras y mestizas pueden enfrentar barreras para desarrollar actividades ocupacionales que tienen salarios más altos, independientemente de sus calificaciones. Como enfatiza Nelson do Valle Silva (1999), podemos llamar a este proceso *discriminación ocupacional*. Algunas de estas personas migrantes pueden recibir salarios más bajos incluso si desempeñan la misma actividad ocupacional que las personas blancas, es decir, en las mismas ocupaciones y con las mismas calificaciones. Este proceso puede caracterizarse como una *discriminación salarial*. Detrás de estas discriminaciones e desigualdades está la monopolización del poder económico, social y político de las personas blancas originarias de Europa y América del Norte.

Sin embargo, esto no es exclusivo en el contexto de las migraciones internacionales en Brasil. Los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística muestran que “el ingreso promedio mensual de las personas ocupadas blancas (R\$2.796) fue un 73,9% superior al de las negras o mestizas (R\$ 1.608)” (IBGE, 2019, p. 3). Cuando se trata de hombres blancos, la desigualdad de ingresos se acentúa en comparación con las mujeres negras o mestizas, que reciben menos de la mitad de lo que ganan los hombres blancos (44,4%) (Ibidem, p. 3). Al igual que en el caso de las personas migrantes, los datos del IBGE confirman que la desigualdad salarial persiste entre personas de color negro, mestizo y blanco en Brasil, independientemente del nivel educativo de las personas ocupadas. Además, en 2018, las personas de color negro o mestizo (29,9%) estaban menos representadas en puestos directivos que las personas blancas (68,6%), especialmente en los de mayor prestigio. Esto demuestra que la estratificación racial está arraigada en la estructura social brasileña y, a su vez, se reproduce en la estructura migratoria internacional en el país.

EL DINERO DE LA MIGRACIÓN

El envío de remesas desempeña un papel importante en las dinámicas migratorias, pudiendo considerarse como una forma de revelar el éxito económico del viaje y una manera de cultivar la solidaridad y mantener la relación entre las personas que se van y las que se quedan, entre las que van y regresan. Además de la ayuda a quienes se quedan, también es un recurso para construir sueños y planificar un posible retorno, mediante la construcción de viviendas o la planificación de un negocio en el país de origen. Desde el año 1995, los Estados Unidos son el principal destino de remesas enviadas al exterior, totalizando “entre el 30% y el 50% del volumen total de recursos recibidos y enviados anualmente al país” (Cavalcanti y Oliveira, 2022, p. 151). Estos envíos pueden estar relacionados con varios factores: a) el hecho de que los Estados Unidos son el país que más autorizaciones de residencia ha otorgado a inversores en actividades productivas; b) el país que más autorizaciones de residencia ha concedido para inversiones inmobiliarias en Brasil; c) es el país que cuenta con más migrantes brasileños en el extranjero; d) y muchas personas migrantes residen en Brasil por un tiempo y luego se dirigen a los Estados Unidos, dejando familiares en el país que contribuyen al sustento de estos. Todo esto contribuye a la circulación de dinero entre ambos países.

Mapa 1. Remessas monetária do Brasil para o exterior (US\$ milhões), por ano, segundo principais países - Brasil, 2011-2021



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Banco Central do Brasil, 2022.

Los datos muestran que, en la última década, entre los países latinoamericanos, caribeños y africanos, especialmente a partir de 2013, Haití se ha convertido en el principal destino de remesas enviadas por personas residentes en Brasil al exterior, totalizando 90,9 millones de dólares estadounidenses en 2021, superando a Bolivia y Perú, que eran los principales destinos de remesas entre 2010 y 2012 (Tabla 9). Esto está en consonancia con los datos que muestran que una parte significativa de la economía de Haití se mantiene gracias a las remesas de la diáspora, desempeñando un papel crucial en la vida socioeconómica del país (Joseph, 2015). En el año 2019, las remesas representaron aproximadamente el 37% del Producto Interno Bruto (PIB) de Haití, un récord histórico, convirtiéndose en el principal país en el continente americano en el que las remesas ocuparon un porcentaje tan elevado de su PIB (aunque las transferencias legales observadas en estos datos no incluyen envíos informales). A partir de 2012, el expresidente Michel Martelly inició un programa para gravar las remesas enviadas desde la diáspora a Haití (1 dólar estadounidense por remesa).

Tabela 9. Remessas monetárias do Brasil para o exterior (em US\$ milhões), por ano, segundo principais países - Brasil, 2011-2021

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total	1.025,8	982,0	1.067,9	1.375,3	1.250,8	1.300,8	2.123,9	2.133,3	2.093,3	1.471,0	1.598,9
Estados Unidos	438,1	322,1	316,7	401,1	290,5	366,9	707,6	439,6	449,0	287,2	318,0
Portugal	52,7	69,2	65,0	55,6	50,1	71,7	165,0	292,9	338,1	256,8	269,8
Bolívia	14,6	36,4	52,5	83,6	91,2	79,2	132,6	103,2	86,9	47,9	57,2
Reino Unido	45,4	56,5	61,6	36,0	37,9	53,5	63,2	113,2	100,4	87,8	103,8
Espanha	31,8	39,6	38,3	63,9	57,7	51,2	57,0	71,0	70,6	54,2	59,4
China	36,7	39,0	43,5	47,0	43,5	55,3	99,4	96,1	48,3	27,5	24,6
Haiti	2,1	10,6	28,6	73,2	77,5	72,4	84,9	87,8	92,5	85,1	90,9
Alemanha	38,5	24,9	26,1	33,3	27,3	21,0	42,3	63,9	82,4	59,1	57,4
Itália	41,9	30,3	28,4	34,6	34,1	34,3	42,7	57,1	55,8	39,2	43,2
Canadá	28,5	30,3	29,5	42,2	38,3	38,1	94,7	130,4	136,2	95,7	99,1
Peru	17,7	28,2	34,3	41,5	35,1	36,3	50,8	48,6	45,5	28,9	28,4
França	25,1	26,4	27,4	31,2	25,5	22,2	33,8	41,3	39,4	26,5	30,7
Demais países	252,5	268,4	316,0	432,2	442,0	398,7	549,9	588,3	548,2	375,2	416,4

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Banco Central do Brasil, 2022.

El volumen de remesas enviado por personas físicas desde Brasil hacia Haití también permite comprender el impacto económico que este país sudamericano ha tenido en el PIB de dicho país caribeño. Se ha convertido en el sexto país más importante en la diáspora haitiana en términos de volumen y el cuarto en remesas enviadas, ubicándose solo detrás de Estados Unidos, Canadá y Francia, los tres principales países de la diáspora haitiana en el mundo.

HORIZONTES DE POSIBILIDADES

Las Migraciones Sur-Sur caracterizan las dinámicas migratorias contemporáneas en Brasil. Por lo tanto, no es posible entender las migraciones en el país hoy sin examinar las configuraciones de desigualdades como una de las herencias del sistema colonial que perduran en países del Sur Global como Brasil.

El aumento exponencial de personas migrantes negras y mestizas en Brasil, junto con las nuevas políticas migratorias con mayor énfasis en los derechos humanos, contribuyen a resaltar que se necesitan nuevos imaginarios de migración en el país. La gestión y las prácticas gubernamentales de las migraciones internacionales en el actual escenario brasileño deben contemplar las dinámicas raciales y de color. La raza se convierte así en un recurso socio antropológico, analítico y político para comprender las nuevas configuraciones de las dinámicas migratorias en el país. Como diría el sociólogo Antônio Sérgio Guimarães,

“Raza” no es solo una categoría política necesaria para organizar la resistencia al racismo en Brasil, sino también una categoría analítica indispensable: la única que revela que las discriminaciones e desigualdades que la noción brasileña de “color” efectivamente promueve son raciales, no limitándose solo a la “clase” (Guimarães, 1999, apud Guimarães, 2002, p. 50).

El autor sostiene que mientras persistan las discriminaciones y desigualdades raciales, y existan grupos que se autoidentifiquen o sean racializados a partir de marcadores derivados del concepto de raza, o cuando las identidades y discriminaciones sean cruciales desde el punto de vista tecnológico, social y político para la afirmación social de los grupos subalternizados, seguiremos utilizando el término “raza” (Guimarães, 2002). Cinco siglos de categorizaciones raciales han producido jerarquías sociales firmemente arraigadas, que han servido como justificación para el dominio y la explotación económica. “Una herencia significativa de este período persiste en las sociedades americanas del siglo X y XXI y el legado de las percepciones y prácticas sociales que reproducen esos esquemas socio-raciales” (Audebert, Jardim, Joseph e Pinho, 2022, pp. 11).

Es cada vez más evidente que las decisiones de migrar o quedarse en un país no son únicamente económicas o individuales, sino también colectivas, socio estructurales y raciales, articulándose a través de redes migratorias globales. Esto no implica que la búsqueda de ganancias materiales y económicas no sea relevante, como se pudo observar en el envío de remesas; sin embargo, estas deben estar relacionadas con las expectativas de buscar una vida mejor desde el punto de vista moral, socioeconómico, político y racial, entre otros aspectos. Esto refleja los nuevos desafíos y la complejidad de las nuevas configuraciones migratorias en una lógica cada vez más orientada hacia la movilidad transnacional de las personas trabajadoras migrantes. Como

mencionaría Saskia Sassen (1988), hay una ruptura de la estructura tradicional del trabajo que debe entenderse a partir de la lógica de la globalización de la producción.

CONSIDERACIONES FINALES

Este capítulo resalta la centralidad del tema del color y la raza en las migraciones internacionales contemporáneas en Brasil. En la actualidad, resulta prácticamente imposible abordar el tema del empleo formal en el contexto de las migraciones internacionales sin considerar la dimensión racial, ya que la mayoría de las personas trabajadoras migrantes son negras y mestizas. Estos grupos, a su vez, son los más vulnerables a múltiples formas de discriminación, insertos en configuraciones de desigualdades agudas y específicas, a menudo ocupando posiciones en las actividades laborales más desvalorizadas dentro de la Nueva División Internacional del Trabajo.

A lo largo del texto, se ha analizado la geografía racializada de los cambios significativos en el volumen y perfil de las personas migrantes que llegaron a Brasil entre 2011 y 2022. Durante esta última década, se evidencia un proceso de feminización y negritación de las migraciones internacionales en Brasil. No obstante, hay registros de un proceso de masculinización blanca entre los trabajadores calificados y de una guetización de mujeres negras en lo que respecta a actividades socio ocupacionales subalternizadas. Los datos analizados muestran que las personas originarias de algunos países africanos y caribeños enfrentan diferentes estructuras de oportunidades sociales, especialmente en el mercado laboral formal y calificado, así como en el ingreso promedio mensual, cuando se compara con las personas migrantes procedentes de Europa y América del Norte.

Las mujeres migrantes negras y mestizas perciben ingresos mensuales inferiores a los hombres blancos y las mujeres blancas, así como a los hombres negros y mestizos. Esto demuestra que el aumento en el volumen de migrantes negras y mestizas no se traduce necesariamente en una mejora en su posición social y profesional en el mercado laboral formal. Por el contrario, continúan ocupando posiciones socio ocupacionales más bajas y estigmatizadas, mientras que las personas migrantes europeas y norteamericanas son las que más obtienen autorización como trabajadores migrantes calificados e inversores en el país, ocupando la cima de la jerarquía socio ocupacional. Este fenómeno implica, a su vez, la disminución del estatus social y profesional de algunas personas migrantes racializadas, especialmente aquellas que son negras y mestizas que ya contaban con cualificación profesional o educación superior antes de llegar a Brasil.

Los datos también indican un crecimiento exponencial de niños y adolescentes migrantes y refugiados racializados en Brasil. La mayoría proviene de Venezuela, Haití, Cuba, Bolivia y Angola, y se encuentran en

edad escolar. Uno de los grandes desafíos que se presenta es la integración de estos niños y adolescentes en el sistema educativo brasileño. En este sentido, es necesario implementar políticas y acciones de acogida desde una perspectiva educativa integradora y plural, que aborde las configuraciones interseccionales de desigualdades que experimentan, así como la diversidad étnico-racial, cultural y lingüística, y las geografías e historias de los países de origen de estos y estas menores.

En lo que respecta a la dimensión económica, si por un lado, las personas haitianas están entre los trabajadores con menores ingresos mensuales promedio, por otro lado, Haití se convierte en el principal receptor de remesas enviadas desde Brasil hacia el exterior entre los países del Sur Global. Esto impacta significativamente en el Producto Interno Bruto del país caribeño y refuerza el papel crucial de la diáspora en la vida socioeconómica de Haití. Además, destaca la dimensión colectiva del viaje y el mantenimiento de lazos de solidaridad entre aquellos que parten y los que se quedan, así como entre los que van y regresan, independientemente de las situaciones subalternizadas a las que están sometidos en la diáspora.

De esta manera, los datos presentados y el análisis propuesto en este artículo contribuyen para reafirmar la importancia del color, las dinámicas raciales y de género en las migraciones internacionales en Brasil. Además, refuerzan el compromiso de contribuir a la formulación de políticas migratorias que aborden las configuraciones de desigualdades agudas entre las poblaciones migrantes y entre ellas y la población brasileña.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Audebert, Cédric; Joseph, Handerson e Miranda, Bruno (2023). Diásporas negras: las negritudes en movimiento y los movimientos de las negritudes. *REMHU*, 31(67), p. 15-35.

Audebert, Cédric; Jardim, Denise; Joseph, Handerson e Pinho, Osmundo (2022). Negritude e relações raciais: racismo e antirracismos no espaço atlântico. *Horizontes Antropológicos*, 28(63), p. 7-37.

Brasil (2017). Lei No. 13447, de 24 de maio de 2017.

Cavalcanti, Leonardo e Oliveira, Tadeu. As entradas e saídas das remessas monetárias no contexto das migrações internacionais no Brasil, 1995-2021 (2022). En Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antônio Tadeu de; Silva, Bianca Guimarães. *Relatório Anual OBMigra 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 139-157.

Dutra, Delia et.al. (2021). "Os estrangeiros no mercado de trabalho formal brasileiro: perfil geral na série 2011, 2012 e 2013". En Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antônio Tadeu de; TONHATI, Tânia (Orgs.). *A inserção dos imigrantes no Mercado de trabalho brasileiro*. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, p. 47 - 80.

Guimarães, Antônio Sérgio Alfredo (2002). *Classes, raças e democracia*. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34.

Hallak Neto, João e Simões, André (2022). "A inserção do imigrante no mercado de trabalho formal brasileiro entre 2011 e 2021". Em Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antônio Tadeu de; SILVA, Bianca Guimarães. *Relatório Anual OBMigra 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 92-114. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE (2019). *Desigualdade Sociais por Cor ou Raça no Brasil*. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41, p. 3-12.

Joseph, Handerson (2015). Diaspora. Sentidos sociais e mobilidades haitianas. *Horizontes Antropológicos*, 21(43), p. 51-78.

Joseph, Handerson e Joseph, Rose-Myrlie (2015). As relações de gênero, de classe e de raça: mulheres migrantes haitianas na França e no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 2(9), p. 1-33.

Joseph, Handerson (2021). "La negrización de las migraciones". En Joseph, Handerson y Miranda, Bruno. *Movilidades y diásporas negras em las Américas*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, p. 76-85.

Joseph, Handerson (2021). Prefácio: As mulheres negras migrantes podem falar?. En Rosário, Livia Verena Cunha do. *Atravessando fronteiras: mulheres negras migrantes no Amapá*. São Paulo: Editora Dialética, p. 1-8.

Joseph, Handerson (2023). Xenofobia. In: RIOS, Flávia; SANTOS, Marcio André Dos e RATTIS, Alex. *Dicionário das relações étnico-raciais contemporâneas*. São Paulo: Editora Perspectiva, p. 316-321.

Koifaman, Fábio (2012). *Imigrante ideal: O Ministério da justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Oliveira, Tadeu e Tonhati, Tânia (2022). Mulheres, crianças e jovens na migração internacional no Brasil. En Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antônio Tadeu de e Silva, Bianca Guimarães. *Relatório Anual OBMigra 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 8-35.

Reis, João José (2000). *A presença negra: encontros e conflitos*. En Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro.

Rosário, Lívia Verena Cunha do (2021). *Atravessando fronteiras: mulheres negras migrantes no Amapá*. São Paulo: Editora Dialética.

Sassen, Saskia (1988). *The mobility of labor and capital: a study in international investment and labor flow*. New York: Cambridge University Pres.

Seyferth, Giralda (2000). As identidades dos imigrantes e o melting pot nacional. *Horizontes Antropológicos*, 6(14), p. 143-176.

Silva, Karine de Souza (2020). "A mão que afaga é a mesma que apedreja": Direito, imigração e a perpetuação do racismo estrutural no Brasil. *Revista Mbote*, 1(1), p. 20-41.

Silva, Karine de Souza (2022). Corpos em deslocamento e os marca-dores sociais da diferença: O novo perfil migratório brasileiro e as hierarquias coloniais a serviço do capitalismo. En Instituto Diplomacia para Democracia (Org.). *Renascença: Política externa pós-bolsonarista*. 1ed. São Paulo: Diplomacia para Democracia, v. 1, p. 177-187.

Silva, Karine de Souza e Moraes, Pâmela Samara Vicente (2021). Gênero, raça e interseccionalidades no processo de feminização da migração: entre silenciamentos e protagonismos de mulheres negras em Florianópolis. *Revista ABPN*, v. 13, p. 312-339.

Silva, Nelson do Valle (1999). Diferenças raciais de rendimentos. En Hasenbalg, Carlos; Silva, Nelson do Valle e Lima, Márcia. *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, p. 184-216.

Simões, André, Hallak Neto, João, Cavalcanti, Leonardo, Oliveira, Antônio Tadeu de, Macedo, Marília. (2019): A Inserção socioeconômica dos imigrantes no mercado de trabalho formal. *Relatório Rais 2019*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Simões, André e Hallak Neto, João (2021). A inserção do imigrante no mercado de trabalho formal brasileiro entre 2011 e 2020. En Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antônio Tadeu de; Silva, Bianca Guimarães. *Relatório Anual OBMigra 2021*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 118-154.

Simões, André e Hallak Neto, João (2022). Atração de mão de obra qualificada e investimentos no Brasil recente: características e tendências. En Cavalcanti,

Leonardo; Oliveira, Antônio Tadeu de; Silva, Bianca Guimarães. *Relatório Anual OBMigra 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 115-138.

Tonhati, Tânia, e Macedo, Marília (2020). Imigração de mulheres no Brasil: movimentações, registros e inserção no mercado de trabalho formal (2010-2019). *Périplos: Revista De Estudos Sobre Migrações*, 4(2), p. 125-155.

Uma temática inovadora no estudo das migrações no Brasil: As remessas monetárias como lente explicativa¹

Un tema innovador en el estudio de la migración en Brasil: las remesas monetarias como lente explicativa

Leonardo Cavalcanti²
Marcio de Oliveira³

RESUMO

Este artigo tem por objeto das remessas monetárias internacionais no contexto do recente fenômeno migratório brasileiro. Utiliza como base de dados, as informações disponibilizados pelo Banco Central a partir de 1995. Analisa-se as remessas, em dólares estadunidenses, que partem do Brasil e também as remessas que chegam ao Brasil, remetidas e enviadas por pessoas físicas. Apresenta-se a importância e o saldo positivo para o Brasil em relação às remessas durante todo o período analisado, Estados Unidos e Reino Unido encabeçando a lista. Na América Latina, alguns países têm se destacado como destino das remessas enviadas do Brasil. Argentina, Bolívia, Colômbia, Haiti e Peru são os principais destinatários de remessas. Para compreender a importância das remessas nos principais grupos migrantes hoje no Brasil, Haiti e Venezuela, apresenta-se um estudo específico. O Haiti vem se destacando no volume de remessas que se mantém elevado desde 2014, pouco depois do início do grande fluxo migratório ao Brasil. A Venezuela tem apresentado valores muito baixo em comparação ao número de venezuelanos registrados no país. Analisando as remessas monetárias de latino-americanos, os dados apresentados revelam que este tradicional componente da migração, as remessas, são efetivamente parte central do

1 Este artigo é uma versão modificada e atualizada do artigo “As remessas monetárias no contexto do fenômeno migratório brasileiro” publicado pelos autores no Relatório Anual OBMigra 2022. A referência completa encontra-se ao final do texto. Contou com o apoio do CNPq/Brasil.

2 Professor da Universidade de Brasília e Coordenador Geral do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). E-mail: leo.cavalcanti.s@gmail.com Red acadêmica: <http://orcid.org/0000-0002-1689-3574>

3 Professor Titular de Sociologia da Universidade Federal. Pesquisador Colaborador do Programa de Estudos Comparados Sobre as Américas da Universidade de Brasília. E-mail: marciodeoliveira62@gmail.com

processo migratório. Tomados em seu conjunto, o volume de remessas parece confirmar a manutenção das redes e dos laços transnacionais entre indivíduos que migram e aqueles que permanecem nos países de origem.

Palavras-chave: Brasil. Remessas. América Latina. Migração. Brasil

RESUMEN

Este artículo se centra en las remesas monetarias internacionales en el contexto del reciente fenómeno migratorio brasileño. El texto explota los datos secundarios de remesas producidos por el Banco Central de Brasil desde 1995. Analiza las remesas, en dólares estadounidenses, que salen de Brasil y también las que llegan a Brasil, enviadas y recibidas por particulares. En América Latina, algunos países se han destacado como destinos de las remesas enviadas desde Brasil. Argentina, Bolivia, Colombia, Haití y Perú son los principales receptores de remesas. Haití se destaca en cuanto al volumen de remesas, que se mantiene elevado desde 2014, poco después del inicio del gran flujo migratorio hacia Brasil. Venezuela ha presentado valores muy bajos en comparación con el número de venezolanos registrados en el país. Al analizar las remesas monetarias de los latinoamericanos, los datos presentados revelan que este componente tradicional de la migración, las remesas, son efectivamente una parte central del proceso migratorio. En su conjunto, el volumen de remesas parece confirmar el mantenimiento de redes y vínculos transnacionales entre los individuos que migran y los que permanecen en sus países de origen.

Palabras clave: Brasil. Remesas. América Latina. Migración. Brasil.

INTRODUÇÃO

A literatura especializada em migrações internacionais afirma de maneira quase unânime que as remessas monetárias⁴ são importante lente teórico-metodológica para analisar os fluxos migratórios (Vertovec, 2004; Docquier e Rapoport, 2005; De Hass, 2007; Portes, 2007; Martes, 2008; Oliveira, 2021; Cavalcanti e Oliveira, 2022)⁵. O montante de remessas enviadas a um só tempo gera impacto para os destinatários nos países de origem e, de outro, revela dimensões de êxito e de esforço nas trajetórias e processos de inserção socioeconômica daqueles que enviam nos locais de destino.

4 As remessas monetárias são transferências pessoais que migrantes residentes em determinado país enviam para os seus respectivos lugares de origem.

5 Além destes autores, saliente-se a importância central dos dados e análises sobre fluxos financeiros no contexto das migrações internacionais publicados pelo Banco Mundial. Este material está disponível no sítio <https://www.worldbank.org>

Isto posto, explora-se aqui a base sobre remessas internacionais do Banco Central, analisando tanto os envios de remessas para o exterior, quanto aquelas que chegam ao Brasil provenientes de outros países durante toda a série histórica disponível⁶, de 1995 até o ano de 2022. As remessas estão apresentadas em dólares estadunidenses e em valores nominais. A base de dados trabalha com as variáveis: país, ano, entrada e saídas da remessa⁷.

O Banco Central do Brasil utiliza como fonte de dados para as remessas o contrato de câmbio. Os registros dizem respeito às transferências pessoais, ou seja, situações em que uma pessoa física residente em um país envia recursos para outra pessoa física residente em outro país. Por conseguinte, estão excluídas dessa análise todas as remessas monetárias realizadas por pessoas jurídicas. Da mesma forma, transferências em dinheiro, em espécie, criptoativos e moedas virtuais ou na forma de bens e serviços não são captadas pela base de dados. No entanto, este tipo de transferência em dinheiro ou na forma de bens e serviços pode ser relevante, por exemplo, para países fronteiriços, como o Paraguai e a Venezuela, como debatemos mais detalhadamente na segunda parte do texto. Por fim, Banco Central identifica apenas o câmbio dos países de origem e destino imediato dos fluxos cambiais. Contudo, a base não tem informações sobre eventuais centros de distribuição financeira, o que pode ser bastante comum nas transferências internacionais. Em consequência, se um imigrante venezuelano residente no Brasil, por exemplo, efetuar uma transferência para outra pessoa física na Venezuela, utilizando um centro de distribuição financeira, a informação na base indicará apenas o país onde opera esse centro de distribuição e não o destino final da remessa. Portanto, alguns países que tem grandes centros de distribuição financeira global, como os Estados Unidos ou o Reino Unido, podem ter dados sobre-estimados. Em sentido inverso, outros países podem ter seus números subestimados.

Em resumo, devido ao caráter das transações e das formas de registro pelos bancos oficiais, deve-se analisar com cautela as remessas para países com importância reduzida de dólares recebidos, como parecer ser o caso da Venezuela que mostramos mais tarde. Saliente-se enfim que as análises aqui apresentadas visam contribuir para que pesquisadores e gestores contem com uma sistematização rigorosa dos dados sobre remessas, dimensão fundamental para compreender as migrações internacionais e formular políticas migratórias para os migrantes e seus familiares.

Em relação à organização e sistematização do texto, o artigo está estruturado em duas partes. Na primeira, abordamos as remessas monetárias para e do Brasil, analisando as entradas e saídas durante toda a série histórica. Na

6 Os dados sobre o volume de remessas enviadas e recebidas começaram a ser gerados pelo Banco Central a partir do ano de 1995

7 O Banco Central utiliza a terminologia receitas e despesas para descrever a entrada e saída das remessas. Para efeitos desse artigo utilizamos os termos “Remessas recebidas” no lugar de receitas e “Remessas enviadas” no lugar de despesas.

segunda parte, analisamos a dinâmica das remessas para os países latino-americanos e tecemos comentários finais.

AS REMESSAS MONETÁRIAS ENVIADAS AO EXTERIOR E DESTINADAS AO BRASIL

As transferências monetárias são caracterizadas pela ausência de contrapartida econômica. Assim, quem recebe os recursos não adquire uma dívida, nem assume o compromisso de entregar um bem ou de prestar um serviço em troca da remessa recebida. Não obstante isso, as remessas monetárias impactam o fenômeno migratório, tanto nos países de origem, quanto naqueles de destino dos migrantes. Segundo dados do Banco Mundial⁸, nos últimos 50 anos, considerando todas as transações mundiais, as remessas individuais recebidas pelos países de origem dos migrantes passaram, em valores nominais, de US\$ 1,93 bilhão em 1970 para US\$ 766,85 bilhões em 2022. Uma das consequências desse enorme crescimento foi a decisão de alguns bancos e do próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) de utilizar o volume regular das remessas dos migrantes como um dos requisitos para a garantia do empréstimo concedido a determinado país (Portes, 2015).

Ao analisar as remessas enviadas para o exterior e aquelas destinadas ao Brasil, observa-se, entre os anos 2004 e 2008, uma sequência acentuada de saldos anuais positivos, ou seja, mais remessas recebidas do que enviadas, com valores acima de US\$ 2 bilhões. Esse patamar, acima dos US\$ 2 bilhões, só voltou a se repetir nos anos 2021 e 2022, sendo este último aquele que apresentou o segundo maior saldo positivo de toda a série histórica. Da mesma forma, o volume de remessas enviadas do Brasil para o exterior, que estava na casa de centenas de milhões de dólares até 2010, começou a subir significativamente na última década. Entre os anos de 2014 e 2022, o volume total enviado superou a marca de US\$ 15 bilhões. As remessas enviadas no ano de 2022 superaram a marca de US\$ 2 bilhões alcançada entre os anos pré-pandêmicos de 2017 e 2019, como ilustrado na tabela 1.

⁸ Dados do Banco Mundial disponíveis em <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT>. Acesso: 27 de outubro de 2023.

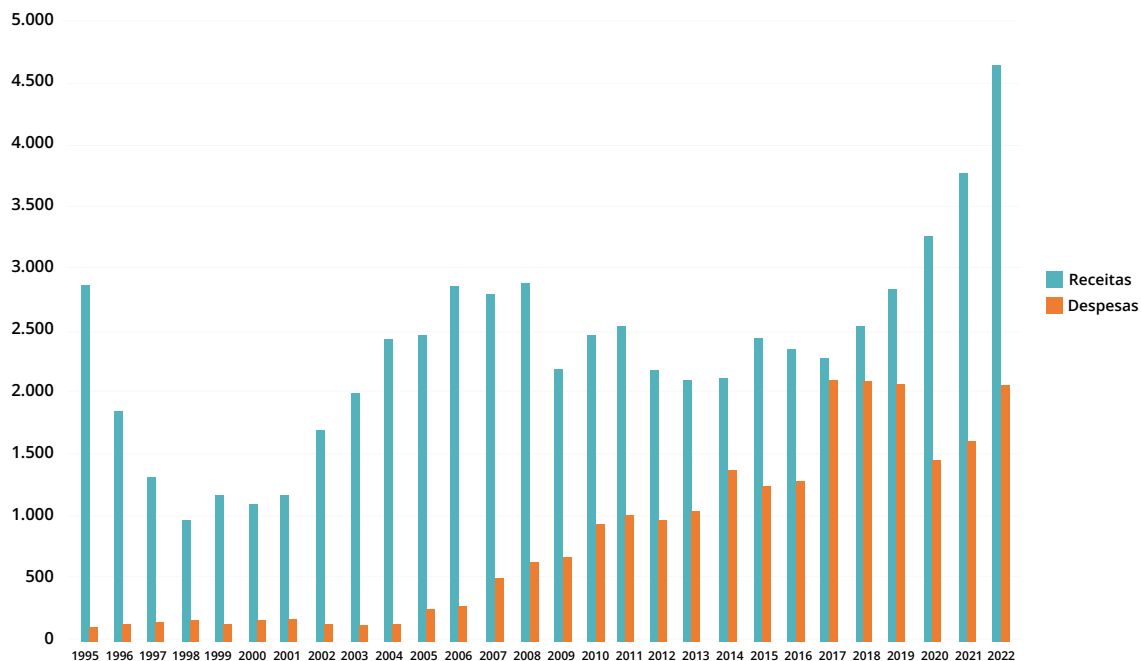
Tabela 1. Remessas monetárias enviadas ao exterior e destinadas ao Brasil (em US\$ milhões), por tipo de movimentação, valores nominais, segundo ano - Brasil, 1995-2022

Ano	Recebidas	Enviadas	Saldos
1995	2891	117	2775
1996	1867	139	1728
1997	1333	157	1176
1998	988	183	805
1999	1191	139	1052
2000	1112	180	932
2001	1178	169	1009
2002	1711	139	1573
2003	2018	136	1882
2004	2459	167	2292
2005	2480	262	2217
2006	2890	309	2581
2007	2809	514	2295
2008	2913	628	2285
2009	2224	669	1555
2010	2518	957	1561
2011	2550	1026	1524
2012	2191	982	1209
2013	2125	1068	1057
2014	2128	1375	753
2015	2459	1251	1209
2016	2365	1301	1064
2017	2300	2124	177
2018	2565	2133	432
2019	2881	2093	787
2020	3312	1471	1841
2021	3845	1599	2246
2022	4707	2078	2630

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Banco Central do Brasil, 2023.

O gráfico 1 confirma o saldo positivo das remessas no Brasil durante toda a série histórica, com o país sempre recebendo mais remessas que enviando. Os anos 2017 e 2019 apresentam uma redução da diferença entre as remessas enviadas e recebidas, sendo o ano de 2017 aquele com a menor diferença registrada. Contudo, apesar do impacto econômico negativo da pandemia COVID-19, os últimos três anos sinalizam a volta da tendência de crescimento do saldo positivo, com o ano 2022 aparecendo com a maior balança positiva, coincidindo com a retomada dos fluxos financeiros apontada pelo relatório do Banco Mundial (World Bank Group, 2022).

Gráfico 1. Remessas monetárias enviadas ao exterior e destinadas ao Brasil (em US\$ milhões), por tipo de movimentação, valores nominais, segundo ano - Brasil, 1995-2022



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Banco Central do Brasil, 2023.

A balança positiva das remessas, no caso brasileiro, não representa uma parcela significativa do PIB, como observado em outros países em que os montantes recebidos superam a casa dos dois dígitos, o caso haitiano sendo exemplar nesse sentido. Em toda a série histórica as remessas não chegaram a superar 0,4% PIB. Mesmo no ano de 2022, aquele que ostenta o maior volume recebido desde o início da série, as remessas não ultrapassaram 0,3% do PIB⁹.

Analisando os principais países com maiores volumes de remessas monetárias, disponíveis na tabela 2, observa-se que os números são constantes em relação aos dados globais, com saldos positivos entre remessas enviadas e recebidas, com destaque para Estados Unidos e Reino Unido, em termos de volumes e saldos. No entanto, merecem destaques os saldos negativos registrados em Portugal e Canadá, que a partir de 2017 apresentam mais envio de remessas que entradas. No caso português, contudo, o ano de 2022 apresentou equilíbrio entre o montante de remessas enviadas e recebidas. Em síntese, devido à precariedade dos estudos não nos é possível ainda entender a dinâmica das remessas para esses dois países, já que seus nacionais não estão entre as primeiras posições em termos de registros migratórios no Brasil¹⁰.

9 Dados do Banco Mundial disponíveis em <https://data.worldbank.org/indicador/BX.TRF.PWKR.CD.DT>. Acesso: 27 de outubro de 2023.

10 Um estudo ad hoc a partir de uma metodologia multimétodo proporcionaria os elementos necessários para analisar com mais rigor os motivos dos saldos negativos desses dois países nos últimos anos.

Tabela 2. Remessas monetárias enviadas ao exterior e destinadas ao Brasil (em US\$ milhões), por principais países e tipo de movimentação, valores nominais, segundo ano - Brasil, 2011-2022

Anos	Estados Unidos			Alemanha			Itália			Portugal		
	Recebidas	Enviadas	Saldo	Recebidas	Enviadas	Saldo	Recebidas	Enviadas	Saldo	Recebidas	Enviadas	Saldo
2011	848	438	410	204	39	165	194	42	152	111	53	58
2012	770	322	448	151	25	126	120	30	90	89	69	20
2013	800	317	484	143	26	118	114	28	86	103	65	38
2014	815	401	414	129	33	96	98	35	64	95	56	40
2015	1076	290	786	121	27	94	91	34	57	175	50	125
2016	1026	367	659	104	21	83	92	34	58	155	72	83
2017	936	708	228	73	42	81	86	43	43	154	165	-11
2018	1077	440	638	71	64	7	83	57	26	198	293	-95
2019	1230	449	781	63	83	-19	84	56	28	237	338	-101
2020	1560	287	1273	60	59	1	85	39	46	214	257	-43
2021	2010	318	1692	74	58	16	91	43	48	218	270	-52
2022	2232	426	1806	166	66	100	135	62	74	375	375	0

Anos	Espanha			França			Reino Unido			Canadá		
	Recebidas	Enviadas	Saldo	Recebidas	Enviadas	Saldo	Recebidas	Enviadas	Saldo	Recebidas	Enviadas	Saldo
2011	94	32	63	90	25	65	47	46	2	50	29	22
2012	83	40	44	77	26	51	50	56	-6	53	30	22
2013	79	38	41	67	28	39	53	61	-9	50	30	20
2014	79	64	16	57	31	26	49	36	13	41	42	-1
2015	89	58	31	55	26	29	108	38	71	41	38	2
2016	82	51	31	64	22	42	195	54	141	45	38	6
2017	76	57	19	67	34	33	259	63	196	44	95	-51
2018	107	71	36	71	41	30	350	113	237	48	130	-82
2019	104	70	33	82	39	43	283	100	282	46	136	-91
2020	123	54	69	74	27	48	642	88	555	49	96	-47
2021	110	59	51	72	31	41	672	104	568	56	99	-43
2022	168	76	92	164	44	120	462	134	328	88	136	-47

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Banco Central do Brasil, 2023.

Observando as informações das tabelas 3 e 4 sobre a movimentação financeira dos principais países entre os anos de 2011 e 2022, os Estados Unidos da América surgem em primeiro lugar e o Japão em segundo, confirmando a forte presença de brasileiros em ambos. Países europeus como Alemanha, Itália, Portugal e França, todos membros da União Europeia, apresentam volumes significativos de entradas e saídas. Chama a atenção nesse lista os volumes próximos recebidos do Canadá e do Reino Unido, o segundo sendo país de destino privilegiado de brasileiros, mas não o primeiro.

Além desses Estados, há um rol de países que também apresenta significativo volume de remessas enviadas ou recebidas, como Angola, Suíça e Países Baixos, também apresentam importante volume de transferências para o Brasil. Por outro lado, nota-se também volumes significativos de movimentações financeiras do Brasil para o exterior em dois países fronteiriços, Bolívia e Peru, além da China e do Haiti, conforme ilustrado nas tabelas 4 e 5.

Tabela 3. Remessas monetárias do exterior destinadas ao Brasil (em US\$ milhões), por ano, valores nominais, segundo principais países - Brasil, 2011-2022

Países	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	2549,9	2191,0	2124,5	2127,7	2459,4	2365,1	2300,4	2565,2	2880,5	3311,7	3845,1	4707,1
Estados Unidos	848,1	770,4	800,5	815,0	1076,2	1025,9	935,8	1077,1	1229,6	1559,8	2010,1	2231,7
Japão	408,8	375,4	284,2	255,1	221,1	95,3	85,7	100,8	100,5	97,7	78,3	107,4
Alemanha	204,2	150,9	143,4	129,6	121,5	103,9	73,1	70,7	63,1	60,0	73,9	162,4
Itália	194,1	120,1	113,8	98,2	90,8	92,5	85,9	82,6	83,7	84,7	91,2	135,4
Portugal	111,0	88,8	102,5	95,1	174,9	155,1	154,2	198,2	237,0	213,9	217,5	375,0
Espanha	94,4	83,1	79,0	79,3	88,7	82,3	75,5	106,9	103,5	123,0	110,4	167,9
Suíça	90,1	75,2	68,0	77,1	70,7	95,0	105,3	94,4	181,0	93,1	117,4	195,0
França	90,1	77,4	66,9	57,0	54,3	64,4	66,8	71,2	82,1	74,0	72,0	162,9
Reino Unido	47,4	50,3	52,8	48,8	108,2	194,6	259,1	349,8	382,4	642,3	672,0	462,2
Canadá	50,1	52,5	49,4	41,2	40,6	44,7	44,1	48,1	45,4	48,3	55,6	88,1
Angola	39,8	44,4	41,4	34,4	21,8	9,1	16,3	8,4	9,0	6,6	8,5	8,1
Países Baixos	32,7	34,1	26,5	23,8	19,8	18,1	16,8	15,9	16,2	14,0	13,9	53,3
Demais países	339,0	268,6	296,1	373,0	370,9	384,4	381,9	341,1	347,1	294,2	324,4	556,4

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Banco Central do Brasil, 2023.

Tabela 4 Remessas monetárias enviadas do Brasil para o exterior (em US\$ milhões), por ano, segundo principais países - Brasil, 2011-2022

Países	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	1025,8	982,0	1067,9	1375,3	1250,8	1300,8	2123,9	2133,3	2093,3	1471,0	1598,9	2077,5
Estados Unidos	428,1	322,1	316,7	401,1	290,5	366,9	707,6	439,6	449,0	287,2	318,0	425,5
Portugal	52,7	69,2	65,0	55,6	50,1	71,7	165,0	292,9	338,1	256,8	269,8	375,4
Bolívia	14,6	36,4	52,5	83,6	91,2	79,2	132,6	103,2	86,9	47,9	57,2	74,8
Reino Unido	45,4	56,5	61,6	36,0	37,9	53,5	63,2	113,2	100,4	87,8	103,8	133,9
Espanha	31,8	39,6	38,3	63,9	57,7	51,2	57,0	71,0	70,6	54,2	59,4	76,1
China	36,7	39,0	43,5	47,0	43,5	55,3	99,4	96,1	48,3	27,5	24,6	31,7
Haiti	2,1	10,6	28,6	73,2	77,5	72,4	84,9	87,8	92,5	85,1	90,9	87,1
Alemanha	38,5	24,9	26,1	33,3	27,3	21,0	42,3	63,9	82,4	59,1	57,4	65,8
Itália	41,9	30,3	28,4	34,6	34,1	34,3	42,7	57,1	55,8	39,2	43,2	61,8
Canadá	28,5	30,3	29,5	42,4	38,3	38,1	94,7	130,4	136,2	95,7	99,1	135,6
Peru	17,7	28,2	34,3	41,5	35,1	36,3	50,8	48,6	45,5	28,9	28,4	31,3
França	25,1	26,4	27,4	31,2	25,5	22,2	33,8	41,3	39,4	26,5	30,7	44,1
Demais países	252,5	268,4	316,0	432,2	442,0	398,7	549,9	588,3	548,2	375,2	416,4	534,3

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Banco Central do Brasil, 2023.

Em conclusão, observa-se que o balanço entre remessas enviadas e recebidas indica um saldo positivo, com um aumento destacado no último ano da série histórica. Também é importante notar que os países com maiores movimentações são aqueles que apresentam fortes vínculos de emigração e/ou de imigração no histórico do fenômeno migratório brasileiro, seja de imigrantes no Brasil ou de emigrantes brasileiros no exterior.

REMESSAS NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

Imigrantes de diferentes origens do Sul Global - haitianos, senegaleses, congoleses, guineenses, bengalis, ganeses, paquistaneses, entre outros - começaram a chegar às fronteiras brasileiras e a se inserirem de forma crescente no país nos primeiros anos da década 2010, caracterizando um maior espraiamento geográfico das migrações no Brasil. No primeiro quinquênio da década, os dados sobre migração e refúgio no país, indicavam um aumento significativo de pessoas do Sul Global, posicionando definitivamente o Brasil como país de destino e/ou de trânsito no contexto das migrações sul-sul (Cavalcanti, 2021).

No contexto latino-americano, as remessas enviadas por migrantes representam uma pequena ou grande parte do Produto Interno Bruto (PIB) de muitos Estados, como por exemplo, a Colômbia, a Bolívia e o Haiti. A título de ilustração, no ano de 2022, as remessas enviadas por migrantes representaram 2,7% do PIB colombiano, 3,4% do PIB boliviano e 22,4% do PIB haitiano, segundo dados do Banco Mundial¹¹.

No caso brasileiro, a partir do segundo quinquênio da última década observa-se a forte presença dos latino-americanos, com predominância para venezuelanos e haitianos, que passaram a ocupar as principais posições, tanto em termos de registros migratórios, quanto em presença no mercado de trabalho formal (Cavalcanti, 2021). Assim, a imigração latino-americana foi se consolidando no contexto do Sul Global.

Essa nova dinâmica migratória no país também se refletiu no volume das remessas monetárias. De fato, as remessas enviadas para pessoas residentes na América Latina e Caribe, principalmente Bolívia, Haiti e Peru, colocaram estes países no rol dos 12 que mais vêm recebendo remessas do Brasil desde 2011, conforme observado na tabela 4. Não sendo destinos privilegiados da emigração brasileira, pode-se supor que migrantes destes países residentes no Brasil é que estejam remetendo recursos para seus familiares ou amigos. Isso demonstra que, também no caso latino-americano, os laços econômicos – geração de renda e remessas – estão no bojo do projeto migratório. Enquanto as remessas para o Haiti caíram levemente entre 2021 e 2022,

11 Dados do Banco Mundial disponíveis em <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT>. Acesso: 27 de outubro de 2023.

passando de 90,9 a 87,1 milhões de dólares, as remessas para a Bolívia e para o Peru tiveram variações positivas nestes mesmos anos, passando de 57,2 a 74,8 milhões de dólares e de 28,4 a 31,3 milhões de dólares respectivamente, conforme os dados detalhados na tabela 4.

Tabela 5. Remessas monetárias enviadas do Brasil para o exterior (em US\$ milhões), por ano, segundo principais países latino-americanos, com maior número de registro migratório em 2022, valores nominais, - Brasil, 2022.

Países	2022
Total	382
Venezuela	1
Haiti	87
Peru	31
Bolívia	75
Cuba	6
Colômbia	83
Argentina	69
Paraguai	23
Uruguai	6

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Banco Central do Brasil, 2022.

Devido à forte presença de nacionais destes países no Brasil, os dados apresentados revelam que este tradicional componente da migração, as remessas, é efetivamente parte central do processo migratório. Por outro lado, deve-se considerar o impacto das remessas na vida e na economia doméstica daqueles migrantes hoje residentes no Brasil que as enviam, uma vez que são recursos subtraídos às despesas correntes realizadas no país. Seja como for, o volume de remessas parece confirmar, por um lado, a manutenção das redes e dos laços transnacionais entre indivíduos que migram e aqueles que permanecem nos países de origem.

No último ano de 2022, as remessas, muito provavelmente enviadas por nacionais de alguns países latino-americanos - Haiti, Bolívia, Colômbia e Argentina - aos seus parentes ou amigos não migrantes, somaram um total de 382 milhões de dólares, conforme tabela 5. Não por acaso, estes países figuram entre aqueles com maior número de registro migratório no Brasil, conforme os registros migratórios disponíveis no sítio do DATAMIGRA¹². Chama a atenção, porém, o caso venezuelano. As remessas enviadas do Brasil a Venezuela, país que se tornou a principal nacionalidade no país em termos de registro migratório a partir de 2018, apresenta valores muito pouco significativos.

¹² Para uma informação completa sobre o número de migrantes registrados no Brasil, consultar o sítio <https://datamigra.mj.gov.br>.

Ao comparar o caso venezuelano com os outros países latino-americanos parece evidente que o volume de remessas enviadas para a Venezuela está subestimado. Os volumes enviados a Venezuela são muito inferiores ao montante enviado para países igualmente fronteiriços, como Peru, Colômbia, Argentina e Bolívia, cujo número de migrantes no país é bastante inferior ao de venezuelanos. Em resumo, apesar de ocupar a primeira posição em registros migratórios e também ser a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal no país, a Venezuela encontra-se na última posição no quadro de remessas enviadas do Brasil, dentre todos os latino-americanos com maior número de registros migratórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os anos 2013 e 2019, observa-se uma redução da diferença entre as remessas enviadas e recebidas, sendo o ano de 2017 aquele com a menor diferença. Nos últimos três anos houve um retorno dos saldos positivos. Isso parece reforçar o fato de que a presença brasileira no exterior continua vinculada à sua capacidade de enviar recursos para o país.

Ao analisar os principais países com maiores volumes de transações financeiras, destacam-se Estados Unidos e o Japão, em termos de volumes e saldos positivos ao longo da série histórica. Já Portugal e Canadá, países que, até 2017, apresentavam saldos positivos, passaram a apresentar saldos negativos, ou seja, com mais remessas enviadas do que recebidas. Por outro lado, na América Latina, continente que concentra o maior número de imigrantes registrados no país, observam-se volumes significativos de envio de remessas, com destaque para Haiti, sobretudo, seguido por Colômbia, Argentina, Bolívia e Peru. Isso mostra a importância do fluxo haitiano recente para o Brasil assim como a necessidade vital de envio de remessas, comprovando a importância das na economia haitiana e no projeto migratório de seus nacionais, como largamente demonstrado pela vasta literatura, que seria longo citar, disponível. Por outro lado, o volume insignificante enviado para a Venezuela surpreende. Não apenas porque se trata do principal grupo migrantes registrados no país, mas também porque se trata de país em profunda crise econômica.

Pesquisa ora em curso revela que venezuelanos vêm enviando remessas graças a canais pessoais, fazendo com estes envios escapem às estatísticas produzidas pelo Banco Central do Brasil. Os recursos enviados são utilizados para compra de gêneros de primeira necessidade e gastos com saúde, o que também evidencia as difíceis condições de vida dos venezuelanos em seu país e a crescente dependência econômica dos migrantes. Por isso, é de se supor que os fluxos migratórios de venezuelanos para o Brasil mantenham-se elevados, podendo mesmo vir a crescer nos próximos anos.

Finalmente, cabe salientar que as análises aqui realizadas são um primeiro estudo cujo objetivo principal foi colocar a temática das remessas na agenda dos estudos migratórios brasileiros. Ainda que as análises aqui apresentadas sejam preliminares, pode-se afirmar sem sombra de dúvida que o exame das remessas como lente analítica das migrações internacionais confere materialidade econômica aos vínculos entre lugares de origem e destino, apresentando-se assim como dado estratégico para análise dos movimentos migratórios contemporâneos e dos laços sociais e econômicos mantidos ou reforçados entre migrantes e não migrantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cavalcanti, Leonardo. (2021). A década de 2010 (2011-2020): Dinamismo e mudanças significativas no panorama migratório e de refúgio no Brasil. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 8-23.

Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Márcio de. (2022). As entradas e saídas de remessas monetárias no contexto das migrações internacionais no Brasil, 1995-2021. *Relatório Anual OBMigra 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 139-157.

Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Márcio de. (2020). Imigrantes latino-americanos no Brasil, 2000-2017. Contribuições para o debate teórico sobre as migrações Sul-Sul. In: OLIVEIRA, Márcio de; RIBEIRO, Luiz C. (Coords). *Sociedades em movimento. Fluxos internacionais, conflitos nacionais*. São Paulo: Intermeios, p. 19-43.

De Hass, Hein (2007). Remittances, migration and social development. *A conceptual review of the literature*. Disponível em <https://www.ssrc.org/publications/remittances-migration-and-social-development-a-conceptual-review-of-the-literature/> Acesso: 12 de setembro de 2022.

DOCQUIER, Frédéric; RAPOPORT, Hillel. (2005). *The economics of migrants' remittances*. Disponível em <https://docs.iza.org/dp1531.pdf> Acesso: 12 de setembro de 2022.

MARTES, Ana Cristina Braga. (2008). L'engagement en retour: le transfert d'argent des émigrés brésiliens. *Hommes et Migrations*, nº 1272, p. 110-124.

Ministério das Relações Exteriores - MRE (2021). *Comunidade Brasileira Residente no Exterior*. Estimativa referente ao ano de 2020. Brasília: MRE.

Ministério das Relações Exteriores - MRE (2011). *Brasileiros no Mundo. Estimativas*. Brasília: MRE/Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior. Divisão de Assistência Consular.

Ministério das Relações Exteriores - MRE (2010). *Manual do Serviço Consular e Jurídico*. Brasília: MRE.

Oliveira, Márcio de (2021). Refugio y remesas: un análisis basado en "El perfil socioeconómico de refugiados en Brasil. Subsidios para el desarrollo de políticas. *Migración y Desarrollo*, nº 36, p. 115-142

Portes, Alejandro. (2007). Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia. Em: Castles, S. & Delgado Wise, R. (coords.). *Migración y Desarrollo, perspectivas del sur*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas/OIM/IMI, p. 21-49.

Vertovec, Steven. (2004) Trends and impacts of migrant transnationalism. *Policy and Society Working Paper*, nº. 3, Centre on Migration/University of Oxford.

World Bank Group (2022). Remittances brave global headwinds. Special focus: Migrations climate. *Migration and Development Brief 37*. Disponível em https://www.knomad.org/sites/default/files/publication-doc/migration_and_development_brief_37_nov_2022.pdf Acesso: 12 de março de 2024.

Perspectivas iniciais sobre os vistos emitidos pelo Ministério das Relações Exteriores: um panorama dos registros consulares¹

Panorama de las visas concedidas por el Ministerio de las Relaciones Exteriores: reflexiones iniciales sobre los registros consulares

Sarah Fernanda Lemos Silvai²
Bianca Guimarães Silva³

RESUMO

Este artigo, publicado originalmente no Relatório Anual 2023, analisa os registros consulares do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, destacando a diversidade de nacionalidades e propósitos de imigração para o país. A pesquisa ressalta a atração de diferentes perfis migratórios, tanto do Norte Global (como estadunidenses) quanto do Sul Global (iranianos, afegãos e indianos), evidenciando que cada nacionalidade é atraída por razões específicas, seja para acolhimento humanitário, reunificação familiar ou motivos laborais. O artigo também destaca a importância do Observatório das Migrações Internacionais na transparência dos dados migratórios, ressaltando a inovação e a busca por novas análises. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem exploratória e descritiva, utilizando dados de janeiro de 2021 a setembro de 2023. Divide-se em análises de nacionalidades, tipos de vistos e perfil etário dos solicitantes, evidenciando a diversidade geográfica e os potenciais para pesquisas futuras. Conclui-se o artigo destacando a potencialidade do Brasil em atrair diversos perfis de visitantes.

Palavras-chave: Vistos. MRE. Brasil. Migração. Itamaraty.

1 Esse artigo é uma versão atualizada do capítulo publicado no Relatório Anual – 2023, intitulado: Panorama dos vistos concedidos pelo Ministério das Relações Exteriores: reflexões iniciais sobre os registros consulares.

2 Doutoranda em Estudos Latino-Americanos pela Universidade de Brasília, mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba. Coordenadora Executiva e pesquisadora do OBMigra. E-mail: sarah.f.lemos@hotmail.com. Red acadêmica: <https://orcid.org/0000-0002-6929-6597>

3 Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. E-mail: biancaguimaraes18@hotmail.com. Red acadêmica: <https://orcid.org/0000-0002-9372-7908>

RESUMEN

Este artículo, publicado originalmente en el Informe Anual 2023, analiza los registros consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, destacando la diversidad de nacionalidades y propósitos de inmigración al país. Destaca la atracción de diferentes perfiles migratorios, tanto del Norte Global (como los estadounidenses) como del Sur Global (iraníes, afganos e indios), mostrando que cada nacionalidad se siente atraída por motivos específicos, ya sea por acogida humanitaria, reunificación familiar o trabajo. El artículo también destaca la importancia del Observatorio Internacional de Migraciones en la transparencia de los datos migratorios, destacando la innovación y la búsqueda de nuevos análisis. Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque exploratorio y descriptivo, utilizando datos de enero de 2021 a septiembre de 2023. Se divide en análisis de nacionalidades, tipos de visas y perfil de edad de los solicitantes, destacando la diversidad geográfica y el potencial para futuras investigaciones. El artículo concluye destacando el potencial de Brasil para atraer perfiles diversos de visitantes.

Palabras clave: Visas. MRE. Brasil. Migraciones. Itamaraty.

INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo, incluído originalmente no Relatório Anual de 2023, é apresentar uma visão inicial e exploratória do panorama único dos registros consulares mantidos pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Como principal argumento, é postulado que o Brasil demonstra potencial atrativo para uma variedade de perfis migratórios, tanto do Norte Global - exemplificado por estadunidenses - quanto do Sul Global - como iranianos, afegãos, filipinos e indianos -, sugerindo novos perfis de atração a serem investigados com base nos registros consulares disponíveis.

O objetivo deste artigo do Relatório Anual 2023 é apresentar, de forma exploratória e inicial, o panorama inédito dos registros consulares da base de dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Como argumento principal, defende-se que o Brasil possui potencialidade atrativa para diversos perfis migratórios tanto do Norte Global, a exemplo de estadunidenses, como do Sul Global, como os iranianos, afegãos, filipinos e indianos, que indicam novos perfis de atração a serem investigados, a partir da base de dados dos registros consulares.

Destacamos que o capítulo também marca um aspecto importante dos dez anos do OBMigra e sua contribuição para a transparência de dados sobre migração no Brasil: a inovação. Com bases já consolidadas, o capítulo serve para mostrar aos usuários que o OBMigra continua na busca por novas bases, novas pesquisas e novas análises a partir de novos membros no ACT (explicado a seguir).

Conforme os registros analisados, o potencial de atração não se limita a apenas um grupo seletivo de nacionalidades em determinado recorte geográfico, tampouco em algumas modalidades de visto. Como exemplo, cita-se os haitianos, que têm preferência pela solicitação de visto de acolhida humanitária e reunião familiar. É possível mencionar, também, os estadunidenses, que são atraídos para fins laborais. Esses exemplos indicam que cada nacionalidade é atraída por finalidades próprias e específicas, que podem ser exploradas tanto por agendas de pesquisas quanto por políticas públicas.

Para proporcionar uma visão mais abrangente e precisa do perfil dos solicitantes de visto para o Brasil, utilizando os registros consulares como ponto de partida, este estudo reconhece as limitações inerentes a uma análise inicial desses dados. Consciente disso, quando necessário, foram incorporadas e indicadas informações provenientes de outras fontes de dados para complementar e enriquecer as análises apresentadas. Por exemplo, embora certas variáveis, como os fluxos migratórios da Venezuela, não estejam disponíveis nos registros do MRE, foram incluídas observações adicionais sobre esse assunto com base em dados externos. É crucial ressaltar que o escopo deste artigo não é adentrar detalhadamente nessa questão específica, mas sim evidenciar a relevância dessas temáticas para o contexto geral da análise sobre os vistos consulares. Além disso, é fundamental destacar que a solicitação de vistos é exigida apenas para países com os quais não há acordos estabelecidos, e questões como a reciprocidade de tratamento também são consideradas dentro desse âmbito de análise.

Assim, é relevante entender os vistos como uma expectativa de direito, o qual só é concretizado quando os solicitantes adentram no território nacional. Isso faz com que alguns vistos emitidos não sejam utilizados e fiquem retidos na emissão. Quando um indivíduo solicita o visto, este possui três meses para entrar no Brasil, com exceção dos vistos que abarcam múltiplas entradas. Dessa forma, entender a dinâmica de solicitação de vistos permite compreender a demanda externa para o País, seja para imigração, seja para turismo. No entanto, não é possível analisar a imigração, tampouco o turismo. Para isso, é aconselhável outras bases de dados utilizadas neste relatório, e não os vistos emitidos. Portanto, o visto permite monitorar e entender a demanda externa para o País e de quais regiões elas estão vindo.

Metodologicamente, é importante informar ao leitor(a) sobre a obtenção dos dados, bem como qual recorte temporal será adotado neste estudo inicial com características de uma escrita exploratória e descritiva. A realização do presente capítulo é fruto da recente adesão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre diversos órgãos do Governo Federal⁴. Graças ao ACT, é possível que o IBGE, por meio

⁴ O Acordo de Cooperação Técnica é formado pelos seguintes órgãos do Governo Federal: Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Ministério da Economia (ME), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Polícia Federal (PF), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Universidade de Brasília (UnB).

do tratamento das bases de dados, transforme os registros administrativos em dados estatísticos passíveis de serem examinados de forma sistemática. A adesão do MRE em 2021 possibilitou que o OBMigra tivesse acesso à base de dados dos Registros Consulares. Deste modo, apenas os dados de janeiro de 2021 a setembro de 2023 foram utilizados. Optamos por usar os primeiros três trimestres do ano de 2023 para obter uma visão mais completa do corrente ano. A justificativa para a escrita se dá na necessidade de partir dessa aproximação inicial, para, futuramente, ampliar o estudo a fim de fazer análises estruturais, as quais não foram possíveis em um primeiro momento.

Partindo de uma visão geral para a específica própria do método dedutivo, a primeira parte do artigo aborda as nacionalidades que se destacaram na série histórica apresentada, bem como os vistos emitidos de acordo com a localização do posto consular. Neste tópico, é importante atentar-se à diferenciação entre as duas variáveis: a nacionalidade indica o local de nascimento daquele indivíduo solicitante, enquanto a localização do posto consular indica onde o visto foi requerido. Assim, como acontece com os afegãos que solicitam seus vistos do Irã, uma pessoa pode solicitar o seu visto em um país distinto do seu local de nascimento. Por esse motivo, os números totais das duas variáveis se aproximam, mas divergem.

A segunda parte do capítulo visa trazer os dados referentes às tipologias dos vistos de acordo também com as nacionalidades. Dessa forma, pode-se perceber as preferências de cada nacionalidade em destaque. Na terceira parte foi analisado o perfil etário dos solicitantes de visto. Essa análise é fundamental para observar quais grupos de idade se destacam e, assim, fornecer subsídios para pesquisas e políticas públicas que visam melhor receber ou atrair determinado grupo de idade.

Nas considerações finais, destaca-se o argumento central deste capítulo, o qual buscou evidenciar a diversidade e espalhamento geográfico de origem dos registros consulares segmentado por tipologias específicas para determinadas nacionalidades. Deste modo, o capítulo apresenta um panorama dos registros consulares, a partir da base de dados fornecida, de forma inédita, ao Observatório das Migrações Internacionais, e introduz ao leitor os principais aspectos dos dados estatísticos chamando atenção para características dos anos de 2021, 2022 e 2023 (jan. a set.) que podem ser explorados por futuras pesquisas.

NACIONALIDADES E LOCALIZAÇÃO DE POSTOS CONSULARES

Para compreender a dinâmica dos fluxos recentes para o Brasil e os seus efeitos nas solicitações de vistos de acordo com as nacionalidades e localização do posto consular, é necessário recordar que a crise econômica internacional

de 2007 afetou, substancialmente, os países do Norte Global e intensificou a mobilidade humana nos fluxos Sul-Sul (Cavalcanti e Oliveira, 2020). Com esse fenômeno, o Brasil, desde o início da década de 2010, tornou-se um local atrativo para as novas nacionalidades tanto pelo papel pioneiro em crises humanitárias, como no Haiti, quanto pela economia favorável mesmo após a crise financeira mundial supracitada (Simões e Hallak, 2022).

Como apontam Cavalcanti e Oliveira (2020), o primeiro quinquênio da década de 2010 foi singular em relação à atração de imigrantes do Sul Global para o Brasil, tornando-se País de destino e/ou trânsito no fluxo Sul-Sul. Ao longo da década, a alteração legislativa também contribuiu positivamente para a atração dos imigrantes. A saber, de 1980 a 2017, aplicava-se o Estatuto do Estrangeiro como marco regulatório em matéria de mobilidade humana. A partir de 2017, a Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017) adotou uma perspectiva mais humanitária e institucionalizou novas modalidades de vistos.

Conforme destacado por Simões e Hallak (2022), os haitianos e venezuelanos foram nacionalidades centrais para a reconfiguração do perfil dos imigrantes que buscam o Brasil. As crises humanitárias, que acometeram o Haiti e a Venezuela ao longo da década de 2010, impulsionaram a migração pelo continente americano, em especial, para o Brasil. Muitos desses imigrantes optaram pela solicitação de visto nas repartições consulares no exterior.

Ao analisar as nacionalidades com mais vistos concedidos em 2021, nota-se que os haitianos lideraram o *ranking* ao longo do ano. Foram 6.369 vistos, sendo 3.455 vistos para homens e 2.914 para mulheres. Percebe-se que mesmo com as restrições da mobilidade humana e das fronteiras ocasionada pela pandemia da Covid-19, a maior quantidade de vistos concedidos aos haitianos foi ao longo do primeiro semestre. Portanto, é possível afirmar que os haitianos ainda possuíam papel relevante para ditar o comportamento da imigração para o Brasil predominando em volume, assim como os venezuelanos. Contudo, como os dados irão demonstrar, a imigração haitiana vem perdendo força.

No mesmo período, logo após os haitianos, encontram-se os estadunidenses e chineses, com 4.556 e 4.677 vistos concedidos, respectivamente. Diferente dos haitianos, percebe-se que o volume de vistos concedidos aos homens nessas nacionalidades foi bem superior aos concedidos às mulheres no ano de 2021. A diferença é ainda mais visível no caso dos chineses, em que os homens receberam 3.701 vistos concedidos, enquanto as mulheres obtiveram 976 vistos em relação ao total, conforme mostram os dados da Tabela 1.

Tabela 1. Número de vistos concedidos, por sexo, segundo principais nacionalidades - Brasil - 2021

Principais nacionalidades	2021		
	Total	Homens	Mulheres
Total	55.896	37.686	18.210
China	4.677	3.701	976
Índia	1.861	1.501	360
Angola	3.636	1.742	1.894
Estados Unidos	4.556	3.460	1.096
Afeganistão	604	362	242
Haiti	6.369	3.455	2.914
Cuba	2.747	1.292	1.455
Irã	922	635	287
França	2.190	1.294	896
Moçambique	1.295	580	715
OUTROS	27.039	19.664	7.375

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, 2021.

Os angolanos (3.636 vistos), cubanos (2.747 vistos), franceses (2.190 vistos), indianos (1.861 vistos) também aparecem como principais nacionalidades com vistos concedidos pelo Ministério das Relações Exteriores no primeiro ano de análise da base (Tabela 1). A princípio, é possível observar a diversidade geográfica dos países. Haiti, Estados Unidos e Cuba no continente Americano, apenas França do continente Europeu, China e Índia na Ásia e, por fim, Angola na África.

É interessante notar que os imigrantes venezuelanos não aparecem entre as principais nacionalidades com vistos concedidos no ano de 2021⁵. Entretanto, de acordo com Junger, Cavalcanti, Oliveira e Silva (2022), os venezuelanos ou pessoas que tinham na Venezuela o seu país de residência habitual aparecem como os principais solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Em 2021, foram 22.856 solicitações, o que representa 78,5% dos pedidos registrados nos postos da Polícia Federal, segundo os dados do Sistema de Tráfego de Pessoas – Módulo de Alertas e Restrições (STI-MAR).

5 Conforme ressaltado por Junger, Cavalcanti, Oliveira e Silva (2022), o exame das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado não representa apenas o volume de pedidos apresentados no ano de 2021. Trata-se também dos pedidos acumulados dos anos anteriores, mas que eventualmente foram analisados em 2021. Assim, o número de solicitações registradas em 2021 e o número de solicitações analisadas em 2021 são diferentes.

Cavalcanti e Oliveira (2020) ressaltaram que na segunda metade da década de 2010 a imigração latino-americana consolidou-se como o principal fluxo migratório para o Brasil. Haitianos e venezuelanos solidificaram-se como as principais nacionalidades que compõem o perfil migratório brasileiro. Entre as 70.933 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) analisadas ao longo de 2021, 48.967 solicitações eram de haitianos ou pessoas que tinham o Haiti como país de residência habitual, e 11.429 solicitações eram de venezuelanos ou pessoas que tinham a Venezuela como país de residência habitual (Junger et al., 2022).

Tendo em vista os dados acima expostos, é possível entender que o grande volume de venezuelanos que solicitam o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil é influenciado pela decisão do Conare que reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela⁶. Em razão desse reconhecimento das condições fáticas do país, permitiu-se a análise e decisão em bloco dos pedidos oriundos do país. A saber, nos anos de 2019 e 2020, cerca de 56 mil nacionais da Venezuela foram reconhecidos como refugiados no Brasil por decisões em bloco feitas pelo Conare (Junger et al., 2022).

Em relação aos principais países de localização do posto consular, em 2021, os postos localizados no Haiti (6.028 vistos) e no Estados Unidos da América (5.149 vistos) estão em primeiro e segundo lugar, respectivamente (Tabela 2). Cabe destaque também aos postos consulares do Irã (820 vistos) e do Paquistão (720 vistos), demonstrando o início do crescimento da migração de afegãos para o Brasil, abordada mais adiante.

6 NOTA TÉCNICA Nº 15/2021/CONARE_Nare/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01notatecnicavenezuela-dez22.pdf Acesso em 20 out. 2022.

Tabela 2. Número de vistos concedidos, por sexo, segundo principais países de localização do posto consular - Brasil, 2021

Principais países de localização do posto consular	2021		
	Total	Homens	Mulheres
Total	55.896	37.686	18.210
China	3.287	2.660	627
Estados Unidos	5.149	3.918	1.231
Angola	3.601	1.736	1.865
Índia	1.326	1.085	241
Irã	820	577	243
Haiti	6.028	3.271	2.757
Cuba	2.199	987	1.212
França	2.098	1.212	886
Paquistão	720	469	251
Moçambique	1.386	665	721
OUTROS	29.282	21.106	8.176

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, 2021.

Já em 2022, ao analisarmos as nacionalidades, observamos uma mudança no *ranking* trazido acima. Neste ano, angolanos lideraram os maiores números de solicitações de visto por nacionalidade com o total de 10.411 vistos emitidos. Destes, 5.366 eram para homens e 5.045 para mulheres. Nota-se um aumento considerável quando observado os números de 2021, quando 3.636 vistos foram emitidos para angolanos.

Chineses aparecem em segundo lugar, com 8.818 vistos emitidos, com uma predominância masculina marcante (6.038 vistos emitidos para homens e 2.780 para mulheres). Em seguida, foram emitidos um total de 8.300 vistos para indianos, sendo 6.583 vistos emitidos para homens e 1.717 para mulheres, em ambas as nacionalidades é possível ver um crescimento em comparação ao ano anterior tanto no total quanto no contínuo aumento de vistos emitidos para homens. Em seguida, estadunidenses (6.437 vistos), afegãos (4.468 vistos), cubanos (4.406 vistos), haitianos (3.759 vistos), iranianos (2.845 vistos), franceses (2.673 vistos) e moçambicanos (2.063 vistos) aparecem no *ranking*. A tabela 3 a seguir mostra essa comparação.

Tabela 3. Número de vistos concedidos, por sexo, segundo principais nacionalidades - Brasil - 2021 e 2022

Principais nacionalidades	2021			2022		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	55.896	37.686	18.210	94.525	62.313	32.212
China	4.677	3.701	976	8.818	6.038	2.780
Índia	1.861	1.501	360	8.300	6.583	1.717
Angola	3.636	1.742	1.894	10.411	5.366	5.045
Estados Unidos	4.556	3.460	1.096	6.437	4.940	1.497
Afeganistão	604	362	242	4.468	2.848	1.620
Haiti	6.369	3.455	2.914	3.759	1.958	1.801
Cuba	2.747	1.292	1.455	4.406	2.017	2.389
Irã	922	635	287	2.845	1.742	1.103
França	2.190	1.294	896	2.673	1.522	1.151
Moçambique	1.295	580	715	2.063	1.072	991
OUTROS	27.039	19.664	7.375	40.345	28.227	12.118

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, 2021 e 2022.

Ainda no segundo ano de análise da série histórica, o número de vistos por países segundo a localização do posto consular trouxe mudanças significativas. A tabela 4 mostra alguns dos países que já apareciam em 2021, mas agora em uma colocação diferente. No lugar de destaque com o maior número de vistos emitidos, segundo localização do posto consular, aparece Angola com 10.618 vistos concedidos, sendo 5.637 vistos para homens e 4.981 vistos para mulheres, saindo do terceiro lugar em 2021 para o primeiro lugar em 2022.

Tabela 4. Número de vistos concedidos, por sexo, segundo principais países de localização do posto consular - Brasil - 2021, 2022

Principais países de postos consulares	2021			2022		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	55.896	37.686	18.210	94.525	62.313	32.212
China	3.287	2.660	627	5.850	4.184	1.666
Estados Unidos	5.149	3.918	1.231	8.905	6.511	2.394
Angola	3.601	1.736	1.865	10.618	5.637	4.981
Índia	1.326	1.085	241	5.615	4.558	1.057
Irã	820	577	243	5.236	3.225	2.011
Haiti	6.028	3.271	2.757	3.215	1.669	1.546
Cuba	2.199	987	1.212	3.725	1.653	2.072
França	2.098	1.212	886	2.829	1.583	1.246
Paquistão	720	469	251	2.104	1.409	695
Moçambique	1.386	665	721	2.208	1.211	997
OUTROS	29.282	21.106	8.176	44.220	30.673	13.547

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, 2021 e 2022.

Estados Unidos se mantiveram em segundo lugar com um total de 8.905 vistos emitidos, dos quais 6.511 foram para homens e 2.394 para mulheres. Em seguida temos China, com 5.850 vistos emitidos, 4.184 para homens e 1.666 para mulheres. Até então observamos os mesmos países, mas em classificações diferentes. As mudanças de 2022 no que tange aos países que adentraram para o *ranking* iniciam-se com Índia, apresentando um total de 5.615 vistos emitidos com uma expressiva maioria masculina (4.558 vistos para homens e 1.057 para mulheres).

Sabemos que a migração de crise advinda do Afeganistão vem tomando maiores proporções no Brasil desde 2021, fato que também se reflete nos dados. Contudo, é em 2022 que observamos um crescimento significativo. Irã fecha nosso *ranking* de emissão de vistos por país de localização de posto consular com 5.236 vistos emitidos, 3.225 para homens e 2.011 para mulheres, um crescimento de 538,5% em comparação com 2021 (820 vistos emitidos). Ainda no mesmo sentido da migração afegã, do Paquistão houve um aumento de 192% de vistos emitidos, passando de 720 em 2021 para 2.104 em 2022.

Ainda nas tendências observadas, o Haiti apresentou uma queda de -46,6% do número de vistos emitidos em 2022, com o total de 3.215 vistos emitidos. Por fim, nos primeiros nove meses do ano de 2023, último período da série histórica analisada, observamos um crescimento no total de vistos emitidos quando comparado com os 24 meses anteriores. Nesses primeiros meses de 2023, foram emitidos 105.452 vistos, um aumento de 11,5% quando comparado a 2022 (94.525 vistos) e 88,6% em comparação a 2021 (55.896 vistos). Tais dados mostram que os primeiros três trimestres de 2023 já superaram o número de vistos emitidos para os anos anteriores.

Em seguida, temos o destaque das nacionalidades que mais receberam vistos emitidos. A alta dos números apresentados em 2023 se deve ao grande número de vistos emitidos para chineses, um total de 29.335 vistos. Destes, 18.520 vistos eram para homens e 10.815 para mulheres. Em comparação com os anos anteriores, os primeiros nove meses de 2023 já apresentam um aumento do número de vistos emitidos para chineses de 232,6% em contraste com 2022 e 527,2% em comparação a 2021. Um caminho para futuras pesquisas pode ser entender os motivos que levaram esse crescimento do número de chineses interessados no Brasil, quais os fatores de atração desta população ao País. No tópico a seguir, analisaremos por qual categoria de vistos essa nacionalidade opta.

Em segundo lugar temos indianos, com 8.885 vistos emitidos, dos quais 6.937 vistos foram para homens e 1.948 vistos para mulheres. Em ambas as nacionalidades é possível ver uma grande desproporcionalidade no número de vistos emitidos para homens e mulheres. Angola aparece no terceiro lugar de destaque, com 7.001 vistos emitidos, dos quais 3.744 vistos foram para homens e 3.257 para mulheres.

Estadunidenses aparecem em quarto lugar com um total de 5.521 vistos emitidos. Destes, 3.871 vistos eram para homens e 1.650 vistos para mulheres. Afegãos receberam 4.697 vistos, um aumento de 5% em comparação a todo o ano de 2022 e 677,6% a mais em 2021. Haitianos (4.483 vistos), cubanos (3.774 vistos), iranianos (2.250 vistos), franceses (2.176 vistos) e moçambicanos (1.830 visto) finalizam o *ranking* dispostos na tabela 5:

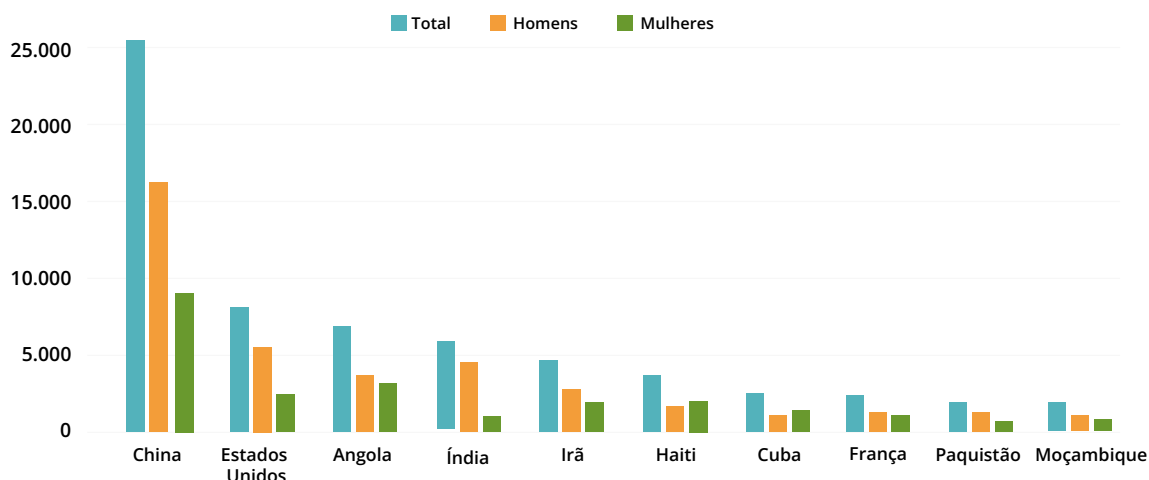
Tabela 5. Número de vistos concedidos, por sexo, segundo principais nacionalidades - Brasil - Jan. a Set./2023

Principais nacionalidades	Jan. a Set. 2023		
	Total	Homens	Mulheres
Total	105.452	68.228	37.224
China	29.335	18.520	10.815
Índia	8.885	6.937	1.948
Angola	7.001	3.744	3.257
Estados Unidos	5.521	3.871	1.650
Afeganistão	4.697	2.949	1.748
Haiti	4.483	2.109	2.374
Cuba	3.774	1.749	2.025
Irã	2.250	1.298	952
França	2.176	1.240	936
Moçambique	1.830	1.015	815
OUTROS	35.500	24.796	10.704

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações - Jan. a Set./2023.

Seguindo a análise de janeiro a setembro do ano de 2023, o gráfico a seguir nos mostra os vistos emitidos, conforme localização do posto consular:

Gráfico 1. Número de vistos concedidos, por sexo, segundo principais países de localização do posto consular - Brasil - Jan. a Set./2023.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, Jan. a Set./2023.

Apresentando mudanças nos pontos identificados nos anos anteriores, até o momento de escrita deste capítulo, de acordo com a localização, o posto consular da China foi o que mais emitiu vistos, com um total de 26.021 vistos emitidos, sendo a sua maioria para homens, 16.654 vistos e 9.367 vistos emitidos para mulheres.

Seguindo o ano anterior, os postos consulares localizados nos Estados Unidos emitiram 8.335 vistos, dos quais 5.646 vistos foram para homens e 2.689 vistos foram para mulheres. Observamos que, em toda a série histórica, o país se consolida em segundo lugar no número de vistos emitidos pela localização de postos consulares.

Em seguida, o posto consular da Angola aparece com um total de 6.945 vistos emitidos, 3.772 vistos para homens e 3.173 vistos para mulheres. Em quarto lugar temos Índia, com 5.892 vistos emitidos, dos quais 4.698 vistos foram para homens e 1.194 vistos para mulheres.

Irã, seguindo a tendência de aumento identificada anteriormente, aparece em quinto lugar no número de vistos emitidos pela localização do posto consular com 4.769 vistos, destes 2.891 vistos para homens e 1.878 vistos para mulheres.

Haiti (3.757 vistos), Cuba (2.681 vistos), França (2.468 vistos), Paquistão (2.107 vistos) e Moçambique (1.941 vistos) finalizam o *ranking* dos primeiros três trimestres de 2023.

Tanto nas nacionalidades quanto nos países de localização de postos consulares figuram diversos países. Observamos o destaque do Sul Global em sua predominância com o Norte Global figurando apenas com dois países: Estados Unidos, que se consolida como segundo lugar absoluto da série histórica na emissão de vistos segundo localização de postos consulares, e França. Tais nacionalidades possuem suas particularidades quando pensamos nas tipologias de vistos solicitadas. O próximo tópico se destina a fazer essa análise.

TIPO DE VISTOS

Quando analisamos os tipos de vistos emitidos, é preciso entender que cada categoria apresenta sua finalidade e suas próprias normativas. Na série histórica observada neste capítulo, nota-se que as categorias mais solicitadas são visita, trabalho, estudo, acolhida humanitária e reunificação familiar, com variações anuais na quantidade (apresentadas na tabela 6). É importante salientar que todos os vistos de visita, acolhida humanitária, estudo, trabalho, reunificação familiar, diplomático e cortesia, estão dispostos na Lei nº 13.445, de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 2017. Ainda sobre os vistos, é relevante entender o que cada tipologia abarca.

O visto de visita está regulamentado no Art. 13 desta Lei e é destinado aos estrangeiros que viajam ao Brasil para estadas de curta duração para fins de turismo, negócios, trânsito, atividades artísticas e/ou desportivas, estudo, trabalho voluntário, ou participação em eventos. Na categoria de vistos temporários, encontram-se os vistos de acolhida humanitária, estudo, trabalho e reunificação familiar e estão elencados no Art. 14 da referida lei. Destes, cabe destaque ao visto de acolhida humanitária, o qual, segundo o § 3º do mesmo artigo, pode ser concedido ao nacional de qualquer país ou apátrida em situação de instabilidade institucional (grave ou iminente), conflito armado, calamidade, desastre ambiental ou grave violação de direitos humanos.

A reunião familiar é disciplinada pelo art. 37 da Lei nº 13.445, de 2017, e trata da concessão de visto ou autorização de residência em quatro hipóteses: para cônjuge ou companheiro(a); filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda. É importante destacar que o visto se baseia no direito internacionalmente reconhecido da Reunificação Familiar, baseado no princípio da unidade familiar. Pensando na garantia deste direito, no dia 10 de abril de 2023 foi publicada a Portaria Interministerial MJSP/MRE Nº 38 “que tem como objetivo viabilizar a concessão de visto temporário para fins de reunião familiar para nacionais haitianos e apátridas, com vínculos familiares no Brasil, como previsto na Lei de Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017” (Brasil, 2023)⁷.

Por fim, os vistos diplomáticos e de cortesia estão regulamentados na forma dos artigos 15 a 22 da Lei nº 13.445, de 2017, sendo concedidos às autoridades e funcionários estrangeiros que se encontrem no Brasil em missão oficial, podendo ser transitório ou permanente, desde que represente um Estado ou organismo internacional reconhecido. Assim, os vistos oficiais, segundo o site do MRE (2023), destinam-se:

- aos funcionários administrativos estrangeiros que viajem ao Brasil em missão oficial, de caráter transitório ou permanente, representando Governo estrangeiro reconhecido pelo Governo brasileiro, bem como a seus dependentes;
- aos funcionários administrativos estrangeiros que viajem ao Brasil em missão oficial, de caráter transitório ou permanente, representando Organismo Internacional reconhecido pelo Governo brasileiro, bem como a seus dependentes;

⁷ Para mais informações, a Coordenação-Geral de Imigração Laboral (CGIL) disponibilizou uma cartilha informativa sobre o protocolo para requerer o visto. As informações estão dispostas no link: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/destaques-e-novidades/401725-cartilha-informativa-sobre-documentacao-reunificacao-familiar-para-haitianos>. Acesso em: 15 nov. 2023.

- aos estrangeiros que viajem ao Brasil, sob chancela oficial, na condição de estudante, estagiário, funcionário ou representante de instituições de reconhecida relevância econômica, cultural ou científica, de abrangência internacional, incluídas nessa definição:
- a) missões de cunho científico-cultural previstas em Acordo Internacional;
- b) missões de assistência técnica praticadas no âmbito de acordos que contemplem expressamente a concessão de VISOF a técnicos, peritos e cooperantes;
- c) missões de cooperação com órgãos governamentais brasileiros;
- d) estudantes militares para frequentar curso nas Academias das Forças Armadas brasileiras;
- e) estudantes estrangeiros para cursar o Instituto Rio Branco;
- f) diretor da Aliança Francesa, Instituto Goethe, Instituto Miguel de Cervantes, JBIC ('Japan Bank for International Cooperation'), KFW ('Kreditanstalt für Wiederaufbau') e outros, nos termos dos acordos de sede das instituições no Brasil;
- g) estagiários de missões diplomáticas e repartições consulares estrangeiras ou representações de organismos internacionais, reconhecidas pelo Governo brasileiro.

Por sua vez, os vistos de cortesia são aqueles destinados a não membros do corpo diplomático, segundo o site do MRE (2023):

- personalidades e autoridades estrangeiras em viagem não-oficial ao Brasil;
- companheiros(as), independentemente de sexo, dependentes e outros familiares que não se beneficiem de visto por reunião familiar de estrangeiro portador de VIDIP ou VISOF;
- trabalhadores domésticos de Missão estrangeira sediada no Brasil ou de portador de VIDIP ou VISOF, designado para missão no Brasil;
- artistas e desportistas estrangeiros que venham ao Brasil para evento gratuito, de caráter eminentemente cultural, sem percepção de honorários em território brasileiro, sob requisição formal, por escrito, da Chancelaria local ou de Missão Diplomática estrangeira;
- excepcionalmente, em qualquer situação não descrita acima, a critério do Itamaraty.

Tabela 6. Número de vistos concedidos, por sexo, segundo tipologias - Brasil - 2021, 2022 e Jan. a Set./2023

Grupos de Idade	2021			2022			Janeiro a Setembro de 2023		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	55.896	37.686	18.210	94.525	62.313	32.212	105.452	68.228	37.224
Visita	19.826	12.294	7.532	47.548	30.326	17.222	64.864	41.575	23.289
Acolhida humanitária	5.611	3.228	2.383	6.892	4.229	2.663	6.745	4.101	2.644
Estudo	4.053	2.169	1.884	7.627	3.807	3.820	7.330	3.656	3.674
Trabalho	14.659	13.233	1.426	15.020	13.307	1.713	12.310	10.681	1.629
Reunião familiar	5.460	2.573	2.887	6.705	3.067	3.638	5.844	2.559	3.285
Demais Temporários	1.598	1.086	512	2.123	1.459	664	1.636	1.163	473
Diplomático	1.253	672	581	1.305	764	541	1.110	616	494
Oficial	2.706	2.038	668	5.195	3.934	1.261	4.345	3.107	1.238
Cortesia	509	258	251	1.838	1.240	598	803	489	314
Outros	221	135	86	272	180	92	465	281	184

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, 2021, 2022, jan. a set. 2023.

A Tabela 6 nos permite ter uma visão completa da série histórica analisada neste capítulo. Observamos o destaque do visto de visita, trabalho, reunificação familiar, acolhida humanitária e estudo. Contudo, precisamos aprofundar essas informações para uma visão mais detalhada da base analisada. Assim, quando observamos os tipos de vistos emitidos para as cinco principais nacionalidades tratadas no tópico anterior, a tabela 7, em complemento às informações trazidas na tabela 6, mostra que em 2021 a tipologia predominante entre os haitianos foi a de acolhida humanitária, com 4.887 vistos concedidos. Recordar-se, portanto, que a acolhida humanitária foi institucionalizada a partir da Lei nº13.445, de 2017, sobretudo, em razão do fluxo haitiano.

Tabela 7. Número de vistos concedidos, por tipologia, segundo cinco principais países de nascimento - Brasil, 2021

País de Nascimento	2021										Total
	Visita	Acolhida Humanitária	Estudo	Trabalho	Reunião Familiar	Demais Temporários	Diplomático	Oficial	Cortesia	Outros	
Haiti	260	4887	141	9	1064	-	-	-	-	8	6369
China	3426	-	56	1047	51	58	1	2	28	8	4677
Estados Unidos	56	2	92	2203	260	66	501	1333	8	35	4556
Angola	3344	-	158	23	58	5	1	16	25	6	3636
Cuba	2287	-	43	24	384	3	4	1	1	-	2747

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, 2021.

Outra modalidade recorrente entre os haitianos foi o de reunião familiar, apresentando 1.064 vistos emitidos em 2021. Entre estadunidenses, a modalidade mais requisitada foi o visto de trabalho (2.203 vistos concedidos), seguido pelo visto oficial (1.333 vistos concedidos). Enquanto, entre os chineses, cerca de 73.2% dos vistos concedidos foram para visita (3.426 vistos) e, na sequência, os vistos para trabalho (1.047 vistos) em 2021.

Já em 2022, como mostra a Tabela 8, entre os angolanos o tipo de visto predominante foi o de visita, com 9.873 vistos emitidos. Em seguida, foram emitidos para essa nacionalidade 405 vistos de estudo. Não foi observado nenhum visto emitido para Acolhida Humanitária. Vistos de cortesia foram 46 emitidos neste ano e de Reunificação Familiar 45 vistos emitidos.

Chineses solicitaram em sua maioria visto de visita (7.592 vistos), seguido de trabalho (888 vistos) e Reunificação Familiar (120). Ainda no mesmo ano, para Estadunidenses foram emitidos 2.872 vistos da tipologia oficiais. Ainda para a mesma nacionalidade, a Tabela 8 mostra que foram emitidos 2.228 vistos de trabalho e 498 vistos diplomáticos em 2022. Afegãos receberam em sua maioria visto de Acolhida Humanitária, com 4.399 vistos emitidos. Em comparação com o ano anterior, a nacionalidade experimentou um aumento de 731.5% na emissão de vistos. Por fim, cubanos solicitaram em sua maioria vistos de visita (3.631 vistos), reunificação familiar (606 vistos) e estudo (94 vistos).

Tabela 8. Número de vistos concedidos, por tipologia, segundo cinco principais países de nascimento Brasil, 2022

País de Nascimento	2022										
	Visita	Acolhida Humanitária	Estudo	Trabalho	Reunião Familiar	Demais Temporários	Diplomático	Oficial	Cortesia	Outros	Total
Angola	9873	-	405	17	45	1	1	18	46	5	10411
China	7592	-	47	888	120	62	2	5	95	7	8818
Estados Unidos	15	2	297	2228	331	159	498	2872	14	21	6437
Afeganistão	57	4399	-	1	5	-	-	2	4	-	4468
Cuba	3631	-	94	35	606	4	-	13	2	21	4406

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, 2022.

Já nos primeiros nove meses de 2023, as tipologias que mais tiveram destaque foram visita (64.864 vistos), trabalho (12.310 vistos), estudo (7.330 vistos), acolhida humanitária (6.745 vistos) e reunião familiar (5.844 vistos), segundo a Tabela 9. Quando cruzamos a variável nacionalidade e tipologia, observamos chineses optaram nesse mesmo período, em sua maioria, por vistos de visita (27.660 vistos) e trabalho (997 vistos), como mostra a tabela a seguir:

Tabela 9. Número de vistos concedidos, por tipologia, segundo cinco principais países de nascimento, Brasil, jan a set. 2023

País de Nascimento	Janeiro a Setembro de 2023										
	Visita	Acolhida Humanitária	Estudo	Trabalho	Reunião Familiar	Demais Temporários	Diplomático	Oficial	Cortesia	Outros	Total
China	27660	-	215	997	256	87	4	30	65	21	29335
Índia	8132	-	39	518	63	16	27	66	8	16	8885
Angola	6356	-	524	24	44	1	1	2	45	4	7001
Estados Unidos	194	-	259	1715	245	247	483	2326	7	45	5521
Afeganistão	78	4609	-	2	7	-	-	1	-	-	4697

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, jan. a set. 2023.

A tabela 9 nos mostra que indianos optaram por vistos de visita (8.132 vistos) e trabalho (518 vistos). Angolanos receberam em sua maioria vistos de visita (6.356 vistos) e estudo (524 vistos). Entre os estadunidenses, destacam-se os vistos oficiais (2.326 vistos) e trabalho (1.715 vistos). Afegãos optam em quase sua totalidade por vistos de acolhida humanitária (4.609 vistos), seguido de vistos de visita (78 vistos).

Neste tópico, podemos observar diversas estratégias migratórias de acordo com as nacionalidades e a situação do país de origem. Na série histórica, percebemos o impacto do visto de acolhida humanitária para haitianos e afegãos. Nota-se também que a única tipologia que tem uma predominância feminina é o de reunificação familiar, constando a estratégia familiar de iniciar o processo migratório com a vinda dos homens e depois o acompanhamento de mulheres e crianças. O tópico a seguir permite identificar o perfil etário dos solicitantes e mostra um aumento gradual de crianças e idosos.

PERFIL ETÁRIO

A partir dos dados apresentados na base, também foi possível analisar um perfil etário dos solicitantes de vistos no Brasil. Iniciando por 2021, o primeiro ano de análise, no tocante à distribuição etária, percebe-se por meio dos dados apresentados na tabela 10 que quase metade dos vistos concedidos aos homens em 2021 concentra-se na faixa etária dos 25 aos 39 anos (16.742 vistos). Essa faixa etária também é predominante em relação ao total de vistos concedidos. Dos 55.896 vistos concedidos em 2021, 24.689 vistos eram destinados às pessoas entre 25 a 39 anos. Em seguida, encontram-se as pessoas entre 40 a 49 anos (9.657 vistos) e, posteriormente, aqueles entre 15 a 24 anos (8.730 vistos).

Tabela 10. Número de vistos concedidos, por ano e sexo, segundo grupos de idade - Brasil - 2021, 2022 e Jan. a Set./2023

Grupos de Idade	2021			2022			Janeiro a Setembro de 2023		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	55.896	37.686	18.210	94.525	62.313	32.212	105.452	68.228	37.224
Menos de 15 anos	4.456	2.224	2.232	7.327	3.810	3.517	6.577	3.399	3.178
15 a 25	8.730	5.098	3.632	14.829	8.467	6.362	14.888	8.502	6.383
25 a 40	24.689	16.742	7.947	40.700	27.190	13.510	46.603	30.033	16.570
40 a 50	9.657	7.565	2.092	16.646	12.597	4.049	20.163	14.713	5.450
50 a 60	5.695	4.301	1.394	9.825	7.044	2.781	10.944	7.843	3.101
Mais de 60 anos	2.669	1.756	913	5.198	3.205	1.993	6.277	3.738	2.539

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério das Relações Exteriores, 2021, 2022; jan. a set. 2023.

O número de pessoas idosas, isto é, acima de 60 anos, foi em 2021 o mais baixo entre as faixas etárias, com um total de 2.669 vistos emitidos. Esse

dato revela, portanto, o potencial ainda pouco explorado da Resolução Normativa nº 40 do Conselho Nacional de Imigração⁸. Essa normativa trata da concessão de vistos temporários e autorizações de residência com base em aposentadoria e/ou benefício de pensão por morte. Além da documentação exigida na RN 40, é necessário que o solicitante transfira US\$ 2.000,00 (dois mil dólares) mensalmente ao Brasil.

Já em 2022, a tabela acima mostra que a faixa etária com o maior número de vistos emitidos também foi de 25 a 39 anos, com um total de 40.700 vistos emitidos, dos quais 27.190 vistos foram para homens e 13.510 vistos para mulheres, mostrando um grande aumento quando comparado a 2021 e uma continuação da predominância masculina. Em seguida, a faixa etária que mais se destacou foi de 40 a 59 anos, também com aumento comparado a 2021, apresentando um total de 16.646 vistos emitidos, sendo 12.597 vistos destinados a homens e 4.049 vistos para mulheres. Por último, cabe destaque a faixa etária correspondente entre 15 a 24 anos, com um total de 14.829 vistos emitidos, sendo 8.467 vistos para homens e 6.362 vistos para mulheres.

O número de crianças, isto é, menos de 15 anos, aumentou em 2022, também mantendo a predominância masculina das outras faixas etárias. Dos 7.327 vistos emitidos, 3.810 vistos eram para meninos e 3.517 para meninas. Outro grupo etário que merece destaque é o de idosos, ou seja, maiores de 60 anos. Apesar de representarem o menor volume de vistos emitidos em 2022, ainda apresentaram um aumento em comparação da 2021. Para maiores de 60 anos, foram emitidos 5.198 vistos, dos quais 3.205 vistos para homens e 1.993 para mulheres.

Já nos primeiros três trimestres de 2023, a Tabela 10 mostra que o grupo de idade correspondente entre 25 e 39 anos recebeu um total de 46.603 vistos, dos quais 30.033 vistos foram para homens e 16.570 para mulheres. O grupo de idade correspondente a 40 a 49 anos aparece em segundo lugar com um total de 20.163 vistos, dos quais 14.713 vistos foram destinados a homens e 5.450 a mulheres. Em seguida, temos em destaque as idades entre 15 e 24 anos, com 14.888 vistos emitidos, 8.502 vistos para homens e 6.386 para mulheres.

Mostrando um aumento em toda a série histórica analisada, o grupo de idade de 50 a 59 anos recebeu um total de 10.944 vistos, dos quais 7.843 vistos foram para homens e 3.101 para mulheres. Também mostrando um aumento e, com isso, uma tendência de atração de pessoas mais velhas no ano de 2023, maiores de 60 anos receberam 6.277 vistos, sendo 3.738 vistos para homens e 2.539 para mulheres.

⁸ Resolução Normativa nº 40, de 02 de outubro de 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/trabalho-estrangeiro/nova-legislacao/item/download/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_40.pdf Acesso em 20 out. 2022.

Embora a quantidade de vistos concedidos às mulheres seja menor do em relação aos homens, o fenômeno da feminização das migrações tem sido destacado no Brasil (Tonhati E Pereda, 2021; Tonhati E Macedo, 2020; Tonhati E Oliveira, 2022). Portanto, faz-se necessário averiguar, nos próximos anos, se a tendência de feminização das migrações relatada por Tonhati e Oliveira (2022) nos registros de residência temporária e permanente concedida aos imigrantes internacionais será percebida nos registros consulares.

O tópico também apresentou o aumento gradual de vistos emitidos para idosos e crianças, cabendo uma pesquisa mais ampla nos campos de atração de idosos e inserção de crianças. As faixas etárias em idade produtiva são as predominantes na série histórica analisada, com a predominância masculina em todas. Assim, é possível afirmar que o perfil dos solicitantes de vistos para o Brasil é composto de homens, entre 25 e 39 anos, com nacionalidades predominantes do Sul Global, como mostrado nos tópicos anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise preliminar dos registros consulares mantidos pelo Ministério das Relações Exteriores revelou insights valiosos que fornecem direcionamentos importantes para pesquisas futuras. Um dos aspectos salientes deste estudo é a presença proeminente de nacionalidades do Norte Global, com os estadunidenses ocupando uma posição de destaque no ranking de países por vistos emitidos em 2021, uma tendência que se manteve em 2022 e nos primeiros trimestres de 2023, especialmente com um aumento notável na emissão de vistos de trabalho para essa nacionalidade.

Por outro lado, sob a ótica do Sul Global, outras nacionalidades também se destacaram ao longo da série temporal analisada. Haitianos, chineses, angolanos e cubanos foram proeminentes no ranking de países por vistos emitidos em 2021. No entanto, os dados de 2022 e 2023 revelaram um crescimento significativo na emissão de vistos para iranianos, afegãos e indianos, apontando para novos perfis de solicitantes de vistos que merecem uma atenção especial em futuras pesquisas e na formulação de políticas públicas.

Assim, este capítulo não apenas identificou essas tendências, mas também delineou diversos caminhos promissores para pesquisas e políticas públicas futuras, partindo de uma base de dados pouco explorada até então. Esses dados têm o potencial de destacar uma pluralidade geográfica de novos perfis que veem o Brasil como um destino de interesse, sinalizando a importância de uma abordagem mais abrangente e inclusiva ao planejar estratégias de imigração e políticas de integração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil (2017). *Lei 13.445, de 24 de maio de 2017*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm Acesso em 20 out. 2023.

Brasil (2019) *Resolução Normativa nº 40, de 02 de outubro de 2019*. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/trabalho-estrangeiro/nova-legislacao/item/download/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_40.pdf. Acesso em 20 out. 2023.

Brasil (2023). *PORTARIA INTERMINISTERIAL MJSP/MRE Nº 38, DE 10 DE ABRIL DE 2023*. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/2023/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_38_DE_10_DE_ABRIL_DE_2023.pdf. Acesso em 15 nov. 2023.

Brasil (2022). *Informações sobre vistos para estrangeiros viajarem ao Brasil*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/vistos/informacoes-sobre-vistos-para-estrangeiros-viajarem-ao-brasil>. Acesso em 15 nov. 2023.

Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Quintino, Felipe; Coelho, Nilo Cesar; Macedo, Marília; Silva, Bianca Guimarães. (2022). *Dados Trimestrais do OBMigra/ Observatório das Migrações Internacionais*; Brasília, DF: OBMigra. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-trimestrais>. Acesso em 20 out. 2023.

Cavalcanti, Leonardo e Oliveira, Wagner Faria de (2020). Um panorama da imigração e do refúgio no Brasil. Reflexões à guisa de introdução. Em Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu, Macedo, Marília, Imigração e Refúgio no Brasil. *Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Hallak Neto, João e Simões, André (2022). A inserção do imigrante no mercado formal brasileiro entre 2011 e 2021. Em: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Relatório Anual 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Junger, Gustavo e Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu De; Silva, Bianca (2022). *Refúgio em Números (7ª Edição)*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Oliveira, Tadeu e Tonhati, Tânia (2022). Mulheres, crianças e jovens na migração internacional no Brasil. In: Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu ; Silva, Bianca Guimarães. *Relatório Anual 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Tonhati, Tânia; Macedo, Marília de (2020). Imigração de mulheres no Brasil: movimentações, registros e inserção no mercado de trabalho formal (2010-2019). em: Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Macedo, Marilia, Imigração e Refúgio no Brasil. *Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Tonhati, Tânia e Pereda, Lorena (2021). A feminização das migrações no Brasil: a inserção laboral de mulheres migrantes (2011-2020). Em: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Relatório Anual 2021 - 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

Reprimir e Prevenir: limites normativos para o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão e ao tráfico de pessoas¹

Represión y Prevención: límites normativos para el enfrentamiento al trabajo análogo a la esclavitud y la trata de personas.

Patrícia Trindade Maranhão Costa²
Edgardo Sérgio Balbin Torres³

RESUMO

Apesar da existência de um quadro normativo consolidado, quais óbices caracterizam as políticas de combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão? Este artigo busca responder à indagação considerando os possíveis caminhos para uma pesquisa dedicada à compreensão e elaboração de mecanismos preventivos em cadeias produtivas notadamente afetadas pelo tráfico de pessoas e pelo trabalho escravo. O objetivo é contribuir para políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão no território nacional, preenchendo a lacuna da prevenção, visto que ambas violações de direitos são, via de regra, abordadas em seus quadros normativos e institucionais principalmente sob uma perspectiva de repressão e criminalização. Opera-se até o momento, preferencialmente, numa lógica de caso a caso sem incidir sobre as causas do problema.

Palavras-chave: Tráfico de pessoas. Trabalho análogo à escravidão. Cadeias produtivas. Empresas. Prevenção.

1 Este artigo é uma versão atualizada do artigo “A problemática da prevenção no combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão nas cadeias produtivas”, publicado no Relatório Anual OBMigra 2023 - Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

2 Doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília, com pesquisa de pós-doutorado realizada na Universidade Laval, Canadá. Professora substituta do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília e pesquisadora sênior do OBMigra. E-mail: patriciatmcosta@gmail.com Red academica: <http://orcid.org/0000-0002-8710-8502>

3 Doutorando no Departamento de Estudos Latino-Americanos do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília e pesquisador de OBMigra. E-mail: edgardosergiobalbin@gmail.com Red academica: <http://orcid.org/0000-0002-1689-3574>

RESUMEN

A pesar de la existencia de una normativa consolidada, ¿qué obstáculos enfrentan las políticas de combate a la trata de personas y el trabajo análogo al esclavo? Este artículo busca responder a esta pregunta, considerando la importancia y necesidad de abrir o consolidar una línea de investigación dedicada a la comprensión y elaboración de mecanismos preventivos en cadenas productivas notoriamente afectadas por la trata de personas y el trabajo análogo al esclavo. El objetivo es contribuir al fortalecimiento de las políticas de enfrentamiento a estos crímenes en el territorio nacional, atendiendo a la laguna apreciada en el ámbito de la prevención y considerando que ambas violaciones de derechos son, por lo general, abordadas en la normativa y las políticas públicas bajo una perspectiva de represión y criminalización. Es decir, se viene operando hasta el momento, prioritariamente en una lógica de caso a caso, pero sin incidir sobre las causas del problema.

Palabras clave: Trata de personas. Trabajo análogo al esclavo. Cadenas productivas. Empresas. Prevención.

INTRODUÇÃO

Em julho de 2023, há a mais de 25 anos do reconhecimento oficial da existência do trabalho escravo no Brasil, a mídia reportou que no primeiro semestre do ano o número de trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão foi recorde nos últimos 12 anos (Oliveira, 2023). Os casos abrangeram diversas regiões do país, além de diversos setores da produção de bens e serviços: soja, aço, carvão, vinhos, construção, comércio, trabalho doméstico, etc. Alguns incluem produtos brasileiros bastante consumidos nos mercados nacionais e internacionais.

A situação no ano 2023 não é diferente à situação nos últimos anos, em que também foram constatados vários casos de tráfico de pessoas e trabalho escravo no território nacional em cadeias produtivas dedicadas à fabricação de diferentes *commodities*, como vinho, aço, roupas, açúcar, dentre outras. Segundo informação do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2022 a Inspeção do Trabalho resgatou 2587 trabalhadores de trabalho análogo à escravidão, dos quais 148 eram migrantes. Em 2021 o número foi de 1.959 trabalhadores resgatados. Em geral, os dados indicam um aumento de trabalhadores resgatados no período pós-pandemia (Radar SIT, 2023)⁴. Destacamos o caso das vinícolas situadas no sul do país como exemplo de violações de direitos constatadas e criminalizadas a partir do ordenamento jurídico nacional, especificamente o Código Penal Brasileiro (CPB), por meio dos Artigos 149 e 149 – A⁵.

Certamente, em março de 2023 a mídia noticiou o resgate de mais de 200 trabalhadores em condições análogas à escravidão em Bento Gonçalves, Serra Gaúcha. A operação conjunta entre a Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal e Ministério do Trabalho e Emprego foi realizada após denúncia feita em Caxias do Sul por três trabalhadores que fugiram do local de trabalho. Segundo informações difundidas, a maioria dos trabalhadores resgatados tinha sido recrutada na Bahia, atraída por falsas promessas de boas condições de emprego. O recrutamento ocorreu por meio da empresa terceirizada Fênix Serviços Administrativos e Apoio à Gestão de Saúde LTDA, que prestava serviços na coleta de uva em benefício das vinícolas Aurora, Salton e Cooperativa Garibaldi (Agência Brasil, 2023).

Os depoimentos dos resgatados revelaram condições degradantes de trabalho (alojamento precário e comida estragada), jornadas extenuantes, vigilância constante (monitoramento por câmaras), dívidas contraídas por compra de comida e outros materiais superfaturados, além de violência psicológica e física: ameaças, choques elétricos, espancamentos e uso de spray de pimenta (Casemiro e Moreira, 2023; DW, 2023). As empresas beneficiadas pelo trabalho nas condições mencionadas, além de constituírem “marcas” estabelecidas e reconhecidas no mercado vinícola brasileiro, são empresas exportadoras inseridas na distribuição global da alta qualidade do vinho brasileiro. Dados da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos revelam que em 2021 as empresas Salton e Garibaldi registraram recorde de exportações (Apex Brasil, 2023), enquanto a empresa Aurora reportou que entre 2020 e 2021 suas exportações cresceram 88% (Vinícola Aurora, 2023). Além disso, por meio de suas políticas e códigos de conduta as três empresas implicadas publicizaram seus compromissos de integrar os aspectos sociais em todas as etapas do processo produtivo no que tange ao respeito dos direitos fundamentais das pessoas, bem como da rejeição de condições de trabalho desumanas e degradantes, a exemplo do trabalho escravo, em suas cadeias de valor e abastecimento⁶.

4 Vale destacar que o indicador “trabalhadores resgatados” refere-se à ação do Estado, pois reflete o número de pessoas encontradas pelas operações de inspeção do trabalho em condições análogas à escravidão. Não reflete, portanto, a magnitude do problema.

5 O artigo 149 tipifica a redução de alguém a condição análoga à escravidão quando este é submetido a “trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto”. O tráfico de pessoas, por sua vez, se caracteriza pelo fato de “agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de [...] submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo”. Cabe mencionar que há um projeto de lei que busca tornar o trabalho análogo à escravidão um crime hediondo.

6 Para mais informação: “Código de Ética e Conduta do Vinícola Aurora” (<https://www.vinicolaaurora.com.br/canal-de-etica>. Acessado em 11/09/2023); a “Política de Direitos Humanos da Cooperativa Vinícola Garibaldi” (<https://www.vinicolagaribaldi.com.br/pdf/politica-de-direitos-humanos.pdf>. Consultado em 11/09/2023), e, o “Manifesto da Jornada Consciente da empresa Salton” (<https://www.salton.com.br/jornada-consciente>. Consultado em 10/09/2023).

Finalmente, as três empresas assinaram um Termo de Ajuste de Conduta⁷ junto ao Ministério Público de Trabalho, em que assumem publicamente o compromisso de manter uma política de responsabilidade e respeito aos direitos humanos, materializada em diversas obrigações, como abster-se de admitir, manter ou submeter trabalhadores das próprias empresas ou de empresas contratadas para prestação de serviços, em qualquer forma de servidão ou condição análoga na escravidão, assim como, recrutadas por meio de tráfico de pessoas para fins de servidão ou condição análoga à escravidão. Comprometeram-se também a fiscalizar e assegurar condições de vida e trabalho ajustadas à legislação para os seus trabalhadores, ou aqueles contratados para prestar serviços, pagando indenizações pelo dano moral individual e coletivo, quando for o caso.

O enfoque das cadeias produtivas para os casos mencionados permite entender o trabalho análogo à escravidão como fenômeno global com causas e dinâmicas que extrapolam os lugares onde pessoas traficadas e escravizadas estão fisicamente situadas, afetando diferentes territórios interligados por meio de cadeias de abastecimento e valor. As cadeias de abastecimento são parte do desenvolvimento da economia política global. Nelas, empresas, produtores, trabalhadores e consumidores atuam como agentes que conectam lugares interdependentes de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Destaca-se, entretanto, que violações de direitos, a exemplo do trabalho escravo e do tráfico de pessoas, não necessariamente estão relacionadas às cadeias globais de produção, mas é comum identificá-las em setores e atividades altamente integrados às mesmas, o que ocorre, sobretudo, nos pontos de menor valor agregado das cadeias de abastecimento (Phillips, 2011, p.159).

Os pontos da cadeia produtiva em que ocorrem tais violações de direitos humanos e trabalhistas geralmente reúnem pessoas afetadas pela pobreza crônica, isto é, sem possibilidade de acúmulo e mobilização de recursos por meio do trabalho, que assegure a satisfação de suas necessidades e a manutenção de direitos a longo prazo (Phillips e Sakamoto, 2011, p.19). A capacidade de mobilizar recursos corresponde ao capital social, individual ou comunitário, que permite às pessoas buscarem saídas para situações de privação, sendo, portanto, fundamental para a superação da pobreza (Carneiro, 2005, p.7).

A ausência dessa capacidade leva à pobreza crônica, que gera a vulnerabilidade para situações de trabalho precárias e exploratórias capazes de suprir apenas carências práticas imediatas. Essa vulnerabilidade, por sua vez, é aproveitada por algumas empresas que compõem cadeias globais de abastecimento e que, para atender às pressões comerciais, buscam os menores custos de produção a serem obtidos por meio do trabalho mal remunerado e

7 O Termo de Ajuste de Conduta (TAC) foi assinado em 09/03/2023.

facilmente explorado. A intensa competitividade entre as facções do capital (nós de produção) que compõem a cadeia produtiva tem como premissa a redução dos custos (Phillips e Sakamoto, 2011, p. 31). Isso, fatalmente, recai sobre trabalhadores/as pobres e pequenos/as produtores/as, partes mais frágeis dessa cadeia, na forma de relações de trabalho precárias, abusivas e informais, como o trabalho escravo.

Por outro lado, facilidades para deslocar a produção têm reforçado algumas possibilidades para exploração do trabalho, principalmente através das cadeias de terceirização que implicam a desresponsabilização das empresas dominantes nos processos posicionados na periferia do núcleo da produção. Isso tem gerado um conjunto de mecanismos cuja finalidade tem sido legitimar socialmente a atuação empresarial, sobretudo nas cadeias globais de produção. Esses mecanismos geram pressão sobre as empresas que procuram, através de iniciativas diversas baseadas no *hard law* (entendido como direito vinculante) e no *soft law* (entendido como disposições não vinculantes), se reposicionar nas comunidades em que operam e diante do consumidor. As iniciativas empresariais tentam destacar uma “conduta responsável” com aceitação de um conjunto de regras mínimas relativas à dignidade das pessoas que trabalham. O que também evidencia uma demanda de mecanismos orientados a evitar situações de risco que pudessem afetar a reputação da empresa nos mercados globais. Esta situação favorece o desenvolvimento de mecanismos de prevenção em diálogo com as empresas.

A ausência de mecanismos preventivos do trabalho análogo ao de escravo e do tráfico de pessoas em cadeias produtivas, o que inclui ausência de políticas preventivas e regulações oficialmente definidas, contribuem para a ausência de ações sistêmicas, continuadas e com escala capazes de afetar positivamente trabalhadores/as e empresas. Diante disso pergunta-se: que questões contribuem à compreensão e elaboração de mecanismos preventivos em cadeias produtivas notadamente afetadas pelo tráfico de pessoas e pelo trabalho escravo? Para responder à indagação, este artigo fará um exame crítico de algumas possibilidades de ações preventivas de combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão, seguido de possíveis estratégias para construção dos referidos mecanismos.

AÇÕES PREVENTIVAS PARA COMBATER O TRÁFICO DE PESSOAS E O TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO: ALGUMAS POSSIBILIDADES

Como já foi colocado na introdução, definido no artigo 149º do CPB, resultante da reforma do artigo do ano 2003 (Lei nº 10.803 de 11 de Dezembro de 2003), as “condições análogas à escravidão” foram caracterizadas por meio de um longo processo prévio de denúncias e disputas: i) pelo reconhecimento da

persistência do problema da escravidão; ii) pelo reconhecimento desse problema como específico, diferente de infrações trabalhistas (informalidade, condições do trabalho inapropriadas), ainda muito associadas à experiência histórica brasileira (em particular da organização das relações de produção); e, iii) pela atenção integral do problema pelas autoridades públicas abrangendo todas as dimensões (Esterci, 2008, p.31).

Trata-se de uma definição que vai além dos padrões mínimos fixados na convenção nº. 29 da OIT – o Brasil é signatário dessa convenção desde 1957 –, pois adicionalmente ao criminalizar o “trabalho forçado” – todo trabalho ou serviço prestado sob ameaça de pena e para o qual o indivíduo não se ofereceu voluntariamente –, abrange expressamente outras situações: jornadas extenuantes, condições degradantes e as restrições à mobilidade em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. Essas outras situações, podendo ser consideradas unicamente como indícios de existência de trabalho forçado, são incluídas como supostos de condição análoga à escravidão no ordenamento jurídico nacional, o que revela a primazia da defesa da dignidade da pessoa que trabalha, ao invés da liberdade, e facilita o trabalho de fiscalização em situações relativamente mais evidentes e naquelas em que a coação exercida sobre a vítima não é um elemento determinante.

Contudo, como resultado de uma experiência de mais de 25 anos, a inspeção do trabalho e a legislação têm definido com maior precisão e detalhe situações que de fato configuram o crime, especialmente a diferença entre as “más condições do trabalho” e a condição análoga à escravidão. No entanto, o tema não deixa de ser objeto de uma disputa que, além das questões operativas argumentadas, como a suposta ambiguidade da definição do CPB que possibilita a possível criminalização de incumprimentos trabalhistas que não revestem gravidade, evidenciam um debate de fundo sobre a permissividade ou tolerância social de práticas extremas de exploração humana lesivas da dignidade da pessoa.

Tráfico de pessoas, por sua vez, é crime tipificado no artigo 149-A do CP, cujo texto atual resulta da última alteração legislativa do ano 2016 (Lei nº 13.344 de 06 de outubro de 2016) mais que foi objeto de alterações prévias nos anos 2005 e 2009. Como resultado de sucessivas alterações, o texto busca punir apenas quem promove ou facilita a entrada no Brasil ou a saída de mulheres para exercer a prostituição em outro país, até abranger uma complexa gama de condutas – agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar e acolher – exercidas contra as pessoas, não só mulheres, mediante grave ameaça, violência, coação ou fraude, e com finalidade de exploração para a extração de órgãos, tecidos, ou partes do corpo, ou de submissão a trabalho em condições análogas à de escravo, qualquer tipo de servidão, adoção ilegal ou exploração sexual.

O texto atual é coetâneo com as alterações nos códigos penais da região da América Latina acontecidas nas duas últimas décadas a resulta da adoção do

Protocolo de Palermo em 2000 e aprovado pelo Congresso Nacional em 2003. Essas alterações buscam criminalizar o tráfico de pessoas e garantir que a punição penal compreenda todas as situações previstas neste instrumento internacional. A tendência legislativa, impulsionada por organizações internacionais e Estados hegemônicos, pretende dar visibilidade ao fenômeno e instrumentalizar seu combate com o incremento da mobilidade humana a nível global, sobretudo sul/norte ou periferia/centro, além da aparição de novos motivos para migração – crises políticas, mudança climática, etc. A facilitação dos meios de transporte internacional e em alguns casos das condições para a livre circulação de pessoas (sul/sul), sobretudo o a partir do crime organizado transnacional principalmente relacionado com a exploração sexual.

Apesar de juridicamente definidos na legislação nacional, não existem até o momento ações preventivas organizadas e sistematizadas nacionalmente, mas apenas iniciativas locais impulsionadas por organizações da sociedade civil ou instituições públicas de representação estadual que buscam contribuir para a redução dos fatores considerados mais relevantes na vulnerabilização de pessoas para o tráfico de pessoas e para trabalho escravo ou para coibir a prática no setor privado (Kalil e Roston, 2017). As ações repressivas, entretanto, são reconhecidas dentro e fora do país, a exemplo do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), da "lista suja"⁸ e da própria definição do crime no Código Penal Brasileiro.

A adequação da conduta das empresas por meio das assinaturas de Termos de Ajustamento de Conduta ou pelo pagamento de multas não engendra mecanismos preventivos para evitar sua reincidência em novas situações de tráfico de pessoas e trabalho escravo. Em situações isoladas no país, as empresas podem ser envolvidas em ações de qualificação e inserção profissionais de resgatados de condições análogas à escravidão. Esse é o caso do Projeto Ação Integrada realizado em Mato Grosso.

Após a ação fiscal, os/as trabalhadores/as resgatados/as podem receber uma modalidade especial do Seguro-Desemprego também denominada "Seguro-Resgatado"⁹. Ela consiste no pagamento de três parcelas do benefício, no valor de um salário mínimo cada, ao longo de um período em que, idealmente, o/a trabalhador/a deveria "ser encaminhado, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para qualificação profissional e recolocação no

8 A chamada "lista suja" refere-se ao cadastro criado por portaria interministerial que inclui nomes de pessoas físicas e jurídicas flagradas em fiscalizações do trabalho escravo. Somente após os empregadores se defenderem administrativamente em primeira e segunda instâncias seus nomes podem ser divulgados. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/04/nova-lista-suja-do-trabalho-escravo-tem-ex-patrao-de-domestica-e-religioso-que-agredia-dependentes/>, consultado em 09/04/2023.

9 A extensão do benefício do Seguro-Desemprego ao/à trabalhador/a resgatado/a ocorreu por meio da Lei nº 10.608 de 20/12/2001. Para mais informações, ver: www.caixa.gov.br, consultado em 29/05/2019.

mercado de trabalho, por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE”, conforme o parágrafo 1º, do Artigo 2º da Lei nº 10.608 de 20/12/2001, o que torna a qualificação profissional a estratégia do Estado para a reinserção do/o resgatado/a no mercado formal de trabalho e, conseqüentemente, para evitar a sua reincidência em situações de trabalho escravo.

Foi a impossibilidade do Estado de cumprir esse papel que levou à criação do projeto Ação Integrada em Mato Grosso, implementado desde 2008, o projeto foi uma forma de promover a política de qualificação e inserção profissional prevista na lei por um caminho que vai além dos poderes públicos, estabelecendo parcerias destes com empresas e organizações da sociedade civil. Ainda que bem-sucedido, o projeto possui atuação local, carecendo de escala para se tornar uma política pública efetiva de prevenção da reincidência do trabalho escravo e tráfico de pessoas entre resgatados/as. Da mesma forma, as empresas envolvidas no projeto, responsáveis por ações de qualificação e inserção profissional dos/as resgatados/as, agem de forma individualizada, isto é, não abrangem outras empresas do setor que representam (Costa, 2020).

Em outros estados foram elaborados mecanismos jurídicos locais, como a Lei Estadual Paulista 14.946 que impede de comercializar empresas flagradas utilizando o trabalho escravo, o que é associado à medidas protetivas que propõem processos de recrutamento transparentes, justos, honestos e equitativos para evitar o aliciamento, tráfico de pessoas e outras práticas abusivas que acompanham o trabalho escravo (Severo, 2018).

Foram igualmente criadas ações voltadas para a inserção profissional e formação educacional de sobreviventes do trabalho escravo em empresas já flagradas utilizando a prática, ou que pertencem à uma cadeia produtiva que o utiliza. Este foi o caso da iniciativa do Instituto Carvão Cidadão (ICC) ligada às siderúrgicas do Polo Siderúrgico de Carajás e o projeto Viena Educar ligado à Viena Siderúrgica (Costa, 2010; Sant’Ana Júnior e Pitombeira, 2011; Rocha e Góis, 2011).

Também foram realizadas ações educativas junto a lideranças populares, professores e educadores sobre trabalho escravo e temas correlatos em áreas de elevada incidência de escravidão e de aliciamento para o trabalho escravo, a exemplo do programa “Escravo, nem pensar!” realizado pela ONG Repórter Brasil no Pará, Maranhão, Tocantins, Minas Gerais e São Paulo (Costa, 2010)¹⁰.

Essas ações são exitosas, algumas fornecem um atendimento fundamental necessário àqueles/as que foram vítimas de tráfico de pessoas e do trabalho

10 Além das ações com educadores, o Programa tem capacitado agentes públicos de assistência social do Pará, Rio de Janeiro e São Paulo. Para mais informações, ver: www.escravonempensar.org.br, consultado em 20/03/2020.

escravo, seja pelas ações de fiscalização ou por terem finalizado uma empreitada de trabalho realizada em condições análogas à escravidão. No entanto, seu alcance pode ser restrito e beneficiam trabalhadores/as individuais, sem necessariamente impactar o meio em que vivem. Da mesma forma, quando envolvem o setor privado, não possibilitam a abrangência de setores produtivos, incluem apenas empresas individualizadas. Mesmo quando envolvem as empresas matrizes, a iniciativa não abrange o setor a que ela pertence, evidenciando a dificuldade de prevenção em cadeias produtivas. Outras ações propiciam uma formação fundamental para os que vivem em áreas afetadas pelo trabalho análogo à escravidão e pelo tráfico de pessoas para fins de exploração laboral, mas possuem constantes desafios à sua continuidade e expansão e, via de regra, não são incorporadas às políticas públicas de alcance nacional, mesmo quando associadas a ações governamentais. Quando são parte de políticas públicas nacionais estabelecidas, não necessariamente afetam as causas estruturais do problema, a exemplo do Programa Seguro Desemprego instituído no Brasil em 1986 e estendido aos resgatados do trabalho escravo a partir de 2001¹¹.

Nos planos nacionais de enfrentamento ao trabalho escravo e tráfico de pessoas, especificamente no II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e no III Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas, a prevenção é aspecto abordado a partir de eixos de ações e metas, o que inclui a prevenção primária, ou seja, ações para remoção de fatores socioeconômicos produtores de vulnerabilidades para tais violações de direitos. Porém, as ações relativas à prevenção primária previstas não parecem ter a centralidade que as ações de repressão têm.

A menor presença de metas relacionadas à prevenção nos planos nacionais pode ser decorrente do estágio de desenvolvimento das correspondentes políticas públicas. A ênfase nas ações repressivas pode corresponder mais à fase inicial de desenvolvimento de uma política em que, além de revelar o problema, é necessário caracterizá-lo ou dimensioná-lo. Por outro lado, uma vez estabelecido e visualizado o problema, as ações de prevenção podem assumir especial importância, pois a redução ou superação dos fatores que o causam é a forma mais eficiente de tratá-lo.

No estado atual das políticas públicas relacionadas ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas, é necessário redimensionar a prevenção como componente essencial dos esforços para enfrentar esses problemas, abordando particularmente as vulnerabilidades que os motivam e a organização do trabalho nas cadeias produtivas das empresas.

11 O Programa do Seguro-Desemprego foi instituído no Brasil pelo Decreto Lei nº 2.284 de 10 de Março de 1986 e está garantido no Artigo 7º dos Direitos Sociais da Constituição Federal. Sua extensão ao trabalhador resgatado e aos pescadores em período de defeso ocorreu por meio da Lei nº 10.608 de 20/12/2001. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/seguro-desemprego>, consultado em 05/03/2020.

Os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's) são instrumentos extrajudiciais de tratamento de conflitos que buscam alterar comportamentos, reparar danos causados e prevenir novos danos (CGU, 2020). No TAC estão previstas reparações individuais e coletivas pelos danos causados e são pactuadas outras obrigações que, para atingir o objetivo de alterar a conduta do infrator e evitar maiores danos, poderão envolver o desenvolvimento de ações preventivas por parte da empresa infratora, cujo descumprimento está sujeito ao pagamento de multas.

Os TAC's assinados pelo Ministério Público do Trabalho nos casos de trabalho escravo que envolvem empresas dominantes em uma cadeia produtiva incluem obrigações com relação aos próprios trabalhadores, e com relação aos trabalhadores de empresas terceiras integradas à cadeia produtiva, como, por exemplo, prestadores terceirizados de serviços¹². Algumas dessas obrigações baseiam-se na necessidade de garantir o cumprimento da legislação laboral, outras baseiam-se na responsabilidade social corporativa e possibilitam o dever de devida diligência empresarial. A assinatura do TAC nesses casos, embora sujeita à disposição da empresa infratora em assumir os compromissos, pode proporcionar a vantagem de adequar as obrigações pactuadas ao nível do risco em que ocorrem situações de trabalho escravo ou tráfico de pessoas.

O medo de ter a imagem associada a violações de direitos, como tráfico de pessoas e práticas abusivas de trabalho, por meio da exposição na mídia, pode gerar por parte de algumas empresas iniciativas voluntárias de autorregulação das condições de trabalho em sua cadeia produtiva. No entanto, a dificuldade de rastrear e visualizar os vínculos comerciais entre empresas e fornecedores indiretos dificulta a responsabilização sobre o trabalho escravo praticado por pequenos produtores¹³. Estabelecer quando o produto é parte da cadeia produtiva é outro desafio para a responsabilização das empresas perante os trabalhadores traficados e escravizados em sua rede de abastecimento. Para alguns empreendimentos corporados, a responsabilidade só começa quando há a inclusão da marca ou quando a empresa participa da produção. A produção de insumos não é, portanto, abarcada pelas medidas autorregulatórias (Phillips, 2011, p. 165). Isso mantém os trabalhadores escravizados formalmente invisíveis às empresas que se beneficiam dos insumos produzidos por eles, além de aumentar a vulnerabilidade para o trabalho escravo sem afetar a imagem dos empreendimentos.

12 Lembre-se que, como foi colocado na introdução, no caso das vinícolas, os TAC assinados incluíram as terceiras empresas implicadas.

13 Essa limitação decorre da ausência de mecanismos de rastreabilidade para identificar fornecedores indiretos das grandes empresas e que mais utilizam o trabalho escravo. Isso compromete a efetividade das medidas de autorregulação. Para mais informações, ver: <https://reporterbrasil.org.br/2021/01/relatorio-da-reporter-brasil-sobre-trabalho-escravo-na-pecuaria-tem-percussao-internacional/>

A escravidão tornou-se nesse cenário uma boa estratégia de negócio facilmente realizada (Bales, 2000)¹⁴. O trabalho análogo à escravidão diminuiu significativamente os custos de produção e possibilitou a oferta de um ferro gusa de qualidade a um bom preço no mercado internacional.

O fator trabalho torna-se, portanto, fundamental para entender as cadeias globais de abastecimento, na medida em que os custos da mão-de-obra pesam nas estratégias corporativas de modernização e ampliação do capital (Phillips, 2011), mesmo que incorram em formas de trabalho consideradas arcaicas e, via de regra, associadas ao passado, como a escravidão.

Na atualidade não se trata mais de ter a posse legal de pessoas escravizadas, como ocorria no período de escravidão legalizada e implicava a responsabilidade de mantê-las, pois se constituíam em patrimônio do proprietário. Hoje, as condições análogas à escravidão trata-se de controlar as pessoas, por diferentes meios, para fins de exploração econômica (Bales, 2000). A busca pelo aumento do lucro, mediante a diminuição dos custos de manutenção do trabalhador, tornou a prática uma estratégia rentável bastante praticada. Quando o trabalho acaba, ou o escravizado adoece e se machuca, ele pode ser facilmente substituído. A pobreza crônica criou um exército de reposição para o trabalho escravo. O caráter descartável dos escravizados é aspecto constitutivo da condição análoga à escravidão, transformando as pessoas em ferramentas de produção descartáveis.

Quem utiliza o trabalho escravo hoje tem o benefício da propriedade, sem ter a posse legal do escravizado e, portanto, sem a responsabilidade de mantê-lo (Bales, 2000). Isso gera práticas contemporâneas de escravidão em que o controle e a exploração podem estar associados a diferentes formas de restrição da liberdade ou de submissão a condições degradantes de trabalho.

PARA A CONSTRUÇÃO DE MECANISMOS PREVENTIVOS DE EMPRESAS EM SITUAÇÕES DE TRÁFICO DE PESSOAS E TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO EM SUAS CADEIAS PRODUTIVAS

Se o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão são temas estudados desde diversas perspectivas, há comparativamente poucos trabalhos científicos sobre a sua ocorrência nas atividades empresariais e, particularmente, sobre a identificação e categorização de estratégias focadas

¹⁴ Essa constatação de Kevin Bales (2000) acerca da escravidão contemporânea no Brasil parte da sua análise sobre as condições de trabalho em carvoarias do Mato Grosso do Sul.

na prevenção do tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas.

Diante disso, tem sido realizado no âmbito do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) da Universidade de Brasília (UnB), em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) pesquisa dedicada à elaboração de estratégias para a construção do dever de diligência corporativa para a prevenção do tráfico de pessoas e do trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas. Destacamos que a pesquisa focalizará na prevenção, ao invés da responsabilidade empresarial, visto que a responsabilidade significa que a violação já ocorreu e o objetivo é evitar que existam vítimas de tráfico submetidas ao trabalho análogo à escravidão. Da mesma forma, o foco na prevenção e não na responsabilidade, permite que as estratégias elaboradas possam ser transformadas em políticas públicas de amplo alcance, sem restringir-se a uma ação individualizada desenvolvida por empresas particulares.

Para tanto, a pesquisa conta com uma equipe multidisciplinar que tem realizado a identificação dos instrumentos e das técnicas jurídicas mobilizáveis direta ou indiretamente para suprir as lacunas normativas e institucionais no controle das cadeias produtivas. Isso permite mapear e classificar as normas nacionais e internacionais referentes à regulação, à autorregulação e ao monitoramento do dever de diligência corporativo para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas. A investigação desse tripé – regulação, autorregulação e monitoramento – permite compreender a realidade jurídica atinente à diligência empresarial nas cadeias de abastecimento global.

A partir de um método indutivo, a pesquisa parte de casos divulgados na mídia e também da jurisprudência envolvendo tráfico de pessoas e de trabalho escravo em cadeias produtivas destinadas à produção da carne, do café, da roupa, do vinho e do açúcar. Esses casos permitem identificar características específicas das violações e as empresas envolvidas, o que leva à busca pelos mecanismos autorregulatórios que podem ter sido elaborados por elas, além das possíveis estratégias de prevenção sugeridas pelo Estado brasileiro. Tais estratégias ajudam a identificar a melhor articulação institucional para efetivar o dever de diligência corporativo para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão nas referidas cadeias de abastecimento.

Os mecanismos regulatórios são mapeados a partir do método de cartografia jurídica, em que são levantados dispositivos jurídicos da regulação nacional e internacional sobre o tráfico de pessoas, sobre o trabalho análogo à escravidão, sobre o dever de diligência em cadeias produtivas. Da mesma forma, é realizado mapeamento da jurisprudência relevante sobre os diferentes componentes da pesquisa – tráfico de pessoas, trabalho análogo à escravidão, dever de diligência em cadeias produtivas –, além da identificação dos textos normativos estrangeiros sobre o dever de diligência corporativa com efeitos extraterritoriais.

O foco nas empresas, enquanto importantes agentes para elaboração e implementação das estratégias preventivas leva ao levantamento das boas práticas empresariais para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão nas suas cadeias produtivas. Isso será realizado por meio da pesquisa sobre códigos de conduta e iniciativas inovadoras, acompanhado pela realização de entrevistas em profundidade em uma amostra de empresas por cadeia.

Por fim, serão investigados os mecanismos de controle social dessas empresas realizados pela sociedade civil mediante mapeamento das práticas de monitoramento por organizações não governamentais para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão nas suas cadeias produtivas. Estão igualmente previstas entrevista com atores da sociedade civil.

No intuito de contribuir para a construção de ações preventivas dotadas de escala e com capacidade de transformações sistêmicas continuadas, espera-se obter os seguintes resultados a partir da pesquisa: i) manual multidisciplinar sobre o dever de diligência corporativo para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas; ii) guia de boas práticas para fortalecer o dever de diligência corporativa com o intuito de identificar e prevenir o tráfico e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas; iii) cartilha informativa sobre o tema para possibilitar o acesso à informação àquelas pessoas com perfil de vítimas potenciais do tráfico e do trabalho análogo à escravidão; iv) metodologias de boas práticas destinadas às empresas para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dados globais indicam que 27.6 milhões de pessoas estão numa situação de trabalho forçado, o que implica um incremento de 2,7 milhões no número de pessoas desde o ano 2016 (OIT, Global Estimates of Modern Slavery, 2022). Por outro lado, o número de vítimas identificadas de tráfico de pessoas no mundo entre os anos 2017 e 2020 é estimado em 187,915 pessoas. Embora o número de vítimas identificadas tenha diminuído 11% durante a pandemia, segundo UNODC essa diminuição pode refletir não necessariamente os bons resultados das políticas públicas para enfrentar o crime, mas a reduzida capacidade institucional de detectar vítimas, a diminuição temporal das oportunidades para os traficantes operarem devido às restrições preventivas da COVID-19, e, o deslocamento de algumas formas de tráfico de pessoas para lugares menos propensas a serem detectadas (UNODC. Global Report on Trafficking in Persons, 2022).

Nenhum Estado é, portanto, imune ao crime, assim como o tráfico de pessoas torna não-linear a relação entre pobreza – medida em termos de PIB – e escravidão contemporânea, criando bolsões significantes de escravidão em países ricos (Bales, 2012). De fato, segundo a OIT as estimações globais indicam que, incluso, nenhum setor de atividade fica livre de trabalho forçado, ainda seja importante lembrar que o 63% das vítimas estimadas concentram-se na economia privada e sectores como a indústria manufatureira, a construção, ou a agricultura sejam os predominantes (fontes). Trata-se por tanto, de um fenómeno de cunho global estimulado em boa parte por o desenvolvimento de atividades empresariais que ocorrem em cadeia, mundo afora, e por estratégias de terceirização das suas operações.

É diante dessa preocupante realidade que realizamos a pesquisa a partir do OBMigra, procurando identificar os instrumentos jurídicos, das políticas públicas e, em geral, das ciências sociais, que podem ser mobilizados para construir uma frente de prevenção no combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão nas cadeias produtivas, baseada no dever de diligência. Analisa-se, desse modo, a presença de possíveis lacunas ou deficiências nas normas brasileiras atinentes à prevenção. O método comparativo a ser utilizado serve para ter um conhecimento de boas práticas sobre a problemática, em especial, quando se trata de normas estrangeiras com efeitos extraterritoriais que podem alcançar o Brasil.

As estratégias de prevenção são enfatizadas por serem consideradas mais eficientes para a proteção dos direitos humanos, reportando menores custos que a mobilização da estrutura estatal de repressão, atenção e restituição dos direitos das vítimas. Sem dúvida nenhuma, do ponto de vista da proteção do/a trabalhador/a, os instrumentos de prevenção são mais eficientes ao procurar evitar a consumação dessas violações de direitos humanos. Além disso, o nível de desenvolvimento das políticas pública revela que os referidos problemas já estão posicionados na agenda pública e as estruturas de repressão, ainda que precisem ser fortalecidas e melhoradas, já foram objeto de um desenho orientado para uma atuação eficiente e coordenada. Pode ser, portanto, o momento de focar a prevenção e oferecer um olhar orgânico e articulada das medidas de política pública orientadas a esse objetivo.

No que tange às regulações em relação ao dever de diligência empresarial e de vigilância (em especial em casos de terceirização) parece ser mais eficiente considerar que o enfrentamento ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão tem que ser feito junto às empresas, em diálogo com elas. De fato, as iniciativas empresarias voluntárias no campo do dever de diligência são crescentes e variadas e demonstram o claro interesse numa atuação que vá além da própria atividade e se projetam pelo conjunto da cadeia produtiva. A pesquisa em curso pode, nesse sentido, aportar uma base consolidada de insumos para a elaboração de políticas públicas para regular a prevenção tráfico e do trabalho análogo à escravidão em cadeias globais de abastecimento. Da mesma forma, a atualidade da pesquisa revela-se na

abordagem sobre iniciativas normativas sobre o tema – dever de diligência e/ou trabalho análogo à escravidão – na União Europeia ou em países como França, Inglaterra, Canadá, Austrália. Muitas dessas normas têm ou terão um efeito extraterritorial. Caso o Brasil não consolide o regime jurídico de diligência corporativa nacional, há o risco das normas estrangeiras suprirem essa lacuna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Brasil (15 de março de 2023). *Vinícolas devem pagar R\$ 7 milhões por caso de trabalho escravo no RS*. São Paulo, Agência Brasil. Recuperado de: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-03/vinicolas-devem-pagar-r-7-milhoes-por-caso-de-trabalho-escravo-no-rs>.

Apex Brasil (15 de março de 2023). *Apexcast: vinhos e espumantes brasileiros batem recorde de exportações e conquistam cada vez mais consumidores ao redor do mundo*. Recuperado de: https://apexbrasil.com.br/br/pt/conteudo/noticias/apexcast_historias_de_sucesso_12_viticultura_brasileira.html.

Bales, Kevin (2012). Slavery in its contemporary manifestations. Em Allain, Jean (ed.) *The Legal understanding of slavery. From the historical to the contemporary* (pp. 1660-1666). Oxford: Oxford University Press.

Bales, Kevin (2000) *Disposable People. New slavery in the global economy*. Berkley: University of California Press.

Carneiro, Carla (2005). Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. *Serviço Social e Sociedade*, 84, 66-90.

CGU. Controladoria General da União (2020). Instrução Normativa Nº 4, de 21 de fevereiro de 2020. Controladoria-Geral da União/Corregedoria-Geral da União.

Costa, Patrícia Trindade Maranhão (2020). Por um modelo nacional de prevenção do trabalho escravo? Desafios e conflitos na nacionalização do Projeto Ação Integrada. *Revista Sociedade e Estado*, 35(3), 837-860.

Costa, Patrícia Trindade Maranhão (2010). *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*. Brasília: OIT.

DW. Deutsche Welle (20 de janeiro 2023). *O caso de trabalho análogo à escravidão em vinícolas no RS*. Recuperado de <https://www.dw.com/pt-br/o-que-se-sabe-sobre-caso-de-trabalho-analogo-a-escravidao-no-rs/a-64865707>.

Esterci, Neide (2008). *Escravos da desigualdade: um estudo sobre o uso repressivo da força de trabalho hoje*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Oliveira, Geovana (20 de janeiro 2023). *Numero de resgatados em trabalho análogo ao escravo já e recorde*. Folha UOL. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/numero-de-resgatados-em-trabalho-analogo-ao-escravo-ja-e-recorde.shtml>.

Casemiro, Poliana e Moreira, Matheus (1 de março de 2023). *Vinícolas pagarão R\$ 9.661 em indenização a cada trabalhador resgatado em condição de escravidão no RS*. Globo G1. Recuperado de: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/03/10/vinicolas-pagacao-r-9661-a-cada-trabalhador-em-indenizacao-por-trabalho-escravo.ghtml>.

Kalil, Renan Bernardi e Roston, André Espósito (2017). Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo e seu Viés Preventivo: um estudo sobre a atividade extrativista na Amazônia. Em Figueira, Ricardo; Prado, Adonia e Galvão, Edna Maria (orgs.). *Trabalho Escravo Contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 225-244). Rio de Janeiro: Mauad X.

Phillips, Nicola e Sakamoto, Leonardo (2011). The dynamics of adverse incorporation in global production networks: poverty, vulnerability and 'slave labour' in Brazil. *Chronic Poverty Research Centre Working Paper*, 175.

Phillips, Nicola (2011). Mirando nas redes globais de produção e acertando no trabalho forçado. *Trabalho Escravo Contemporâneo: um debate transdisciplinar* (pp. 157-178). Rio de Janeiro: Mauad X.

Presidência da República (1940). Decreto Lei N° 2,848 de 7 de dezembro de 1940; Código Penal (texto atualizado con la leis N° 10.803, de 2003 e N° 13.344, de 2016). Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.

Radar SIT. (2023) Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil. Trabalho Escravo. Brasília, Radar SIT. <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>.

Rocha, Graziella e Góis, João Bosco (2011). Da lista suja às ações reparadoras: um estudo sobre o processo de responsabilização de uma siderúrgica pela existência de trabalho escravo em sua cadeia produtiva. Em Figueira, Ricardo; Prado, Adonia e Sant'Ana Júnior, Horácio (orgs.). *Trabalho escravo Contemporâneo: um debate transdisciplinar* (pp. 253-268) Rio de Janeiro: Mauad X.

Sant'Ana Júnior, Horácio e Pitombeira, Karla (2011). Projetos de Desenvolvimento, Deslocamentos Compulsórios e Vulnerabilização ao Trabalho Escravo de Grupos Sociais Locais. Em Figueira, Ricardo; Prado, Adonia e Sant'Ana Júnior, Horácio (orgs.). *Trabalho escravo Contemporâneo:*

um debate transdisciplinar (pp. 127-144). Rio de Janeiro: Mauad X.

Severo, Fabiana (2018). Trabalho Escravo Urbano Contemporâneo no Brasil: análise de mecanismos extrajudiciais de repressão e prevenção. Em Figueira, Ricardo; Prado, Adonia; Galvão, Edena e Jacob, Valena (Orgs.). *Estudos sobre Formas Contemporâneas de Trabalho Escravo* (93-118). Rio de Janeiro: Mauad X.

Vinícola Aurora (07 de setembro de 2023). *Aurora no mundo: Quando o assunto é exportação, a Vinícola Aurora é pioneira*. Rio Grande do Sul, Vinícola Aurora. Recuperado de: <https://www.vinicolaaurora.com.br/aurora-no-mundo>.

Bertoldo, Jaqueline, de Amorim, Diana Araujo e Dode Junior, Hermes Correa (2024). Panorama das transformações na abordagem jurídica, governança e política migratória no Brasil. *PERIPLOS. Revista de Pesquisa sobre Migrações*, 8(1), 366-389.

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

Jaqueline 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

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 acadêmica: <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 acadêmica: <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 acadêmica: <https://orcid.org/0000-0001-7176-5914>

e políticas públicas com foco em migração e refúgio desenvolvidas ao 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. Migración. 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, congolezes, 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 racionalidade 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, beneficentes ou de assistência", havia a previsão no art. 110 acerca da possibilidade de impedimento da realização de conferências, congressos, exposições 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, confirmando 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,

5 Sobre o fluxo de haitianos para o Brasil, suas causas, dados quantitativos e outras informações, consultar HANDERSON, 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.

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.

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 compreende 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 1ª 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,

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).

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).

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 estendem 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. Conseqüentemente, 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

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.

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 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,

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.

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).

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 Apatridia (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 primeiro 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 família 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 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 psicossocial 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; quando 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 (Sendado 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 permear, 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 Apátrida.

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-cadastrarao-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 1º 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/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes/EDITALN17_2022EJAIntegrada.pdf.

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

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. Recuperao 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/>

O acolhimento de pessoas apátridas e de pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida no Brasil¹

La acogida de personas apátridas y de personas que buscan el reconocimiento de su condición de apátridas en Brasil

Nitish Monebhurrin²

RESUMO

O artigo examina o quadro jurídico e institucional do acolhimento das pessoas apátridas e das pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida no Brasil. As pessoas nesta situação são protegidas pela Convenção de 1954, pela Convenção de 1961 e pela Lei de Migração brasileira de 2017 que prevê, também, o regime jurídico aplicável a elas em território nacional. Num outro plano, as convenções internacionais sobre os Direitos Humanos se aplicam a esta categoria de pessoas e de migrantes. Sabe-se, entretanto, que um arcabouço jurídico consolidado não enseja necessariamente a eficácia das disposições normativas na prática. Por isso, buscou-se confrontar o regime jurídico e institucional brasileiro atinente à apatridia e à prática do acolhimento dos solicitantes da condição de apátrida. Para tanto, adotou-se uma metodologia mista qualitativa, indutiva e interpretativa que permitiu mapear a dificuldade concernente ao acesso à informação e a qualidade do acolhimento das pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento da condição de apátrida. Finalmente o artigo teceu algumas propostas técnicas para cada grupo de dificuldade e considerações finais.

1 Este artigo é uma versão atualizada do Relatório intitulado *A consolidação do tratamento da apatridia no Brasil*, publicado pelo OBMIGRA em 2023.

2 Doutor em Direito Internacional (Escola de Direito da Sorbonne, Paris, França); Mestre em Direito Internacional Econômico (Escola de Direito da Sorbonne, França); Mestre em Direito Internacional (Universidade Jean Moulin, Lyon III, França); Diplomado da Academia de Direito Internacional da Haia; Professor Titular de Direito (Centro Universitário de Brasília); Professor Visitante (Universidade da Sabana, Colômbia); Pesquisador Associado (Departamento dos Estudos Latino Americanos, Universidade de Brasília); Pesquisador Associado (Observatório das Migrações Internacionais); Diretor (Clínica de Empresas, Direitos Humanos e Políticas Públicas, Centro Universitário de Brasília); Consultor e árbitro em Direito Internacional. Membro do Pool of Experts (PoE) das Nações Unidas para o Regular Process for Global Reporting and Assessment of the State of the Marine Environment, including Socioeconomic Aspects. E-mail: nitish.monebhurrin@ceub.edu.br

Palavras-chave: Apatridia. Acolhimento. Apátrida. Reconhecimento. Proteção.

RESUMEN

El artículo examina el marco jurídico e institucional para la acogida de personas apátridas y personas que solicitan el reconocimiento de su condición de apátridas en Brasil. Las personas en esta situación están protegidas por la Convención de 1954, la Convención de 1961 y la Ley de Migración brasileña de 2017, que también prevé el régimen jurídico que se les aplica en el territorio nacional. En otro plano, las convenciones internacionales de derechos humanos se aplican a esta categoría de personas y migrantes. Se sabe, sin embargo, que un marco jurídico consolidado no necesariamente hace que las disposiciones normativas sean efectivas en la práctica. Por este motivo, hemos intentado comparar el régimen jurídico e institucional brasileño en materia de apatridia y la práctica de acogida de solicitantes apátridas. Para ello, se adoptó una metodología mixta, cualitativa, inductiva e interpretativa, que permitió trazar un mapa de las dificultades relativas al acceso a la información y a la calidad de la acogida de las personas apátridas o que solicitan el reconocimiento de su condición de apátridas. Por último, el artículo formula algunas propuestas técnicas para cada grupo de dificultades y consideraciones finales.

Palabras clave: Apatridia. Acogida. Apátrida. Reconocimiento. Protección

INTRODUÇÃO

Este artigo examina os padrões jurídicos e institucionais referentes ao acolhimento das pessoas apátridas e das pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida no Brasil. O objetivo é compreender o tratamento proporcionado pelo Estado brasileiro às pessoas nesta situação.

Segundo a Lei de Migração do Brasil, é apátrida “a pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação” (Brasil, Lei de Migração, 2017, art. 1º, par. 1º, inc. VI). Essa definição condiz com aquela da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, 1954, art. 1.1)³. Uma pessoa apátrida perde a princípio os direitos e os demais privilégios atrelados à nacionalidade. Ela é despojada do seu “direito de ter direitos” (Arendt, 2012, p.406) e se caracteriza, em consequência, por uma invisibilidade social (Gyulai, 2014; Edwards e Van Waas, 2014; Gibney, 2014,).

³ Ver no mesmo sentido: CorteIDH, Caso das Crianças Yean e Bosico c. República Dominicana, 2005, para. 178; CADH, Caso das Pessoa Haitianas e Dominicanas expulsas, 2014, para. 265.

A invisibilidade dos apátridas enseja uma dupla dificuldade. Primeiramente, o levantamento de dados quantitativos e de informações qualitativas sobre as pessoas apátridas torna-se um trabalho complexo (ACNUR, 2008, p.6; Institute on Statelessness and Inclusion, 2020, p.13). Conforme informa o ACNUR, havia 4.428.212 pessoas apátridas mundo afora em 2022 (ACNUR, Global Report, 2022, p.9). Sabe-se, contudo, que a determinação exata das pessoas apátridas não é sempre possível, visto que são os próprios Estados que comunicam *motu proprio* os números ao ACNUR, podendo haver uma inconsistência nas entregas. O ACNUR atua em prol da prevenção e da erradicação da apatridia com base num mandato outorgado a ele pelas Nações Unidas em 1976 (AGNU, Resolução A/RES/31/36, 1976). Em segundo lugar, visto que a identificação das pessoas apátridas não é fácil, assegurar-lhes uma proteção jurídica se torna desafiador, pois remete a proteger o 'invisível', como já estatuiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH, Caso das Pessoa Haitianas e Dominicanas expulsas, 2014, para. 257).

O ACNUR tem uma competência abrangente que se exerce numa lógica *top-down*, isto é, do âmbito internacional aos Estados. Em 2014, O ACNUR iniciou a campanha chamada #IBelong, que busca zerar a apatridia até 2024⁴. Combater o fenômeno da apatridia requer, entretanto, também uma mobilização de instrumentos jurídicos e políticas de baixo para cima (*bottom-up*), isto é, demanda um esforço oriundo do nível nacional dos Estados com base em políticas de regulação que condizem com as realidades locais. Um dos países que conseguiu zerar a apatridia é o Quirguistão e, além da política do Estado, esse resultado foi possível apenas em razão de uma atuação massiva e minuciosa da sociedade civil, notadamente de uma organização chamada Ferghana Valley Lawyers Without Borders. Esta organização não governamental efetuou um trabalho de campo braçal para buscar, identificar e registrar das pessoas indocumentadas em todo o território do Quirguistão. Visto a geografia montanhosa do Quirguistão, essa busca ocorreu às vezes a cavalo para percorrer todo o país. A organização ofereceu, em seguida, um serviço jurídico pro bono às pessoas indocumentadas para auxiliá-las a obter a nacionalidade do país (Khanna, 2020, p.31; Institute on Statelessness and Inclusion, 2020, p.73).

A situação dos apátridas pode variar de Estado a Estado. Por exemplo, os Estados cujo ordenamento jurídico é propositadamente discriminatório ao criar uma situação de apatridia para as pessoas que nascem em determinadas comunidades — como os Rohingya em Myanmar, os Beedons no Kuwait, os Al Gugram no Qatar ou os Fulas na Costa do Marfim — talvez não considerem a pauta como sendo urgente ou necessária e não mobilizem os devidos recursos para enfrentar o problema (Institute on Statelessness and Inclusion, 2020).

4 As informações relativas à Campanha estão disponíveis em: <https://www.unhcr.org/>

A postura do Estado brasileiro é diferente. Mesmo que os números de pessoas apátridas reconhecidas pelo no Brasil estejam relativamente baixos⁵, o seu objetivo é zerar a apatridia. Considera-se o fenômeno de apatridia não como uma questão de quantidade, mas de princípio. Para tanto, o Brasil consolidou o regime jurídico aplicável às pessoas apátridas em 2017 por meio da Lei de Migração regulamentado pelo Decreto nº 9.199, de 2017, e pela portaria interministerial nº 5, de 2018. O artigo 26 da Lei de migração dispõe sobre as garantias que o Estado oferece às pessoas apátridas⁶. O Brasil é signatário da Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e da Convenção de 1961 sobre a Redução dos casos de Apatridia, ambas das quais foram ratificadas⁷. A Portaria interministerial nº 5 prevê, detalhadamente, o procedimento para o reconhecimento da condição de apatridia no Brasil.

Se o regime jurídico é consolidado, é sempre relevante examinar a sua eficácia, isto é, a sua capacidade de gerir os esperados efeitos jurídicos para cumprir a sua finalidade. Com base no arcabouço jurídico disponível, precisa-se compreender como as pessoas apátridas e as pessoas por busca de reconhecimento da condição de apatridia são tratadas jurídica e institucionalmente no Brasil. Enfrentar a apatridia implica a adoção de políticas para zerar o problema, mas ao esperar alcançar esse objetivo, precisa-se garantir e proteger os direitos das pessoas apátridas e daquelas por busca de reconhecimento da condição de apátrida. Logo, este artigo examina a problemática do acolhimento destas pessoas no Brasil ao confrontar o direito aplicável à situação de apatridia com a atuação dos agentes do Estado na ponta.

5 Foram 2 pessoas em 2018, 7 em 2019, 7 em 2020, 1 no ano 2021 e 4 em 2022 segundo os dados passados ao autor pelo Departamento de Migração. Trata-se de pessoas que passaram a ter o reconhecimento de condição de apátrida no Brasil.

6 O artigo 26 da Lei de migração remete ao artigo 4 da mesma Lei, que dispõe sobre as garantias jurídicas asseguradas à pessoa apátrida. São essas: "I direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; II - direito à liberdade de circulação em território nacional; III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; VI - direito de reunião para fins pacíficos; VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ; XIV - direito a abertura de conta bancária; XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória."

7 A Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas foi promulgada pelo Decreto nº 4.246 (2002) e a Convenção de 1961 sobre a Redução dos casos de Apatridia foi promulgada pelo Decreto nº 8.501 (2015).

Para a condução deste estudo optou-se por uma metodologia mista com uma vertente qualitativa e indutiva. Mapeou-se, inicialmente, os textos normativos referentes à apatridia com relevância no e para o Brasil. Efetuou-se uma cartografia jurídica para classificar os textos normativos entre nacional e internacional antes de examinar, primeiramente, as suas disposições sobre o procedimento de reconhecimento de condição de apatridia e, em segundo lugar, aquelas atinentes à proteção das pessoas afetadas. À luz do arcabouço jurídico, a prática dos agentes estatais atuando com o tema de apatridia foi examinada no âmbito de uma oficina de trabalho. A captura de experiências dos agentes do Estado ocorreu por meio de um método de brainstorming (Mostert y Ritter, 2018) que buscou compreender, sistematizar e problematizar a sua atuação com o intuito de trazer à tona as lacunas no acolhimento das pessoas apátridas ou por busca de reconhecimento da condição de apátrida no Brasil. Com base neste método de confronto de experiências (Orngreen y Levinsen, 2017), o cruzamento de informações do coletivo permitiu informar sobre as eventuais incoerências e inconsistências na atuação do Estado. Para tanto, participaram da oficina os representantes do DEMIG do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério de Relações Exteriores, da Polícia Federal e do ACNUR. Os representantes da academia foram também convidados a título de observadores.

Pela metodologia escolhida, duas frentes de investigação e duas necessidades de aprimoramento se apresentaram no que concerne ao acolhimento das pessoas apátridas ou das pessoas por busca de reconhecimento da condição de apátrida no Brasil. Constatou-se que a qualidade do acolhimento está vinculada à eficácia do acesso à informação (seção 2) e que a capacitação das instâncias institucionais determina o tratamento jurídico que o Estado proporciona às pessoas em causa (seção 3).

A QUALIDADE DO ACOLHIMENTO VINCULADA À EFICÁCIA ACESSO À INFORMAÇÃO

O combate à apatridia depende de um acesso sistematizado e atualizado de informação (ACNUR, 2014) tanto sobre o regime jurídico dos Estados quanto sobre o estatuto e a biografia das pessoas apátridas e daquelas em busca por reconhecimento da condição de apátrida. A eficácia do acesso à informação remete-se à facilidade pela qual a informação circula, por um lado, do Estado às pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento de condição de apátrida (apartado 1 desta seção) e, diz respeito, por outro, ao acesso à informação do próprio Estado sobre essas pessoas (apartado 2 desta seção). A circulação eficiente de informação nesses dois sentidos garante a qualidade do acolhimento dos interessados.

A consolidação do acesso à informação do Estado às pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida

O Estado deve promover uma transparência ativa e passiva para com as pessoas apátridas ou em busca de reconhecimento da condição de apátrida. Este item discutirá a prática do Brasil no que concerne às duas categorias de transparência.

A transparência ativa requer a produção e a divulgação de informação do Estado às pessoas interessadas. Logo, é a obrigação do Estado adotar as medidas necessárias — ter uma postura ativa — para garantir a circulação da informação à população e para mantê-la permanentemente informada. (Monebhurrin, 2017; Controladoria Geral da União, 2011).

No momento da realização da entrevista coletiva via a oficina com os agentes do Estado, percebeu-se que havia uma lacuna concernente à informação disponibilizada pelo Órgão competente, no caso o DEMIG, às pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento de condição de apátrida. Os agentes que participaram da oficina reconheceram o problema de forma unânime. Naquele momento, o sítio do DEMIG não oferecia um rol de informações sistematizadas e de fácil uso sobre o tema. O site informava sobre a imigração laboral, a autorização de residência, a naturalização, o tráfico de pessoas ou o refúgio, mas não continha uma aba específica sobre a apatridia de forma que uma pessoa interessada não poderia se informar sobre o procedimento de reconhecimento da condição de apátrida e tampouco sobre os seus direitos e as suas garantias. Ou seja, malgrado um regime jurídico consolidado sobre a apatridia, as informações sobre não circulavam cabalmente até aos interessados.

Num relatório publicado em 2023 sobre a consolidação do tratamento da apatridia no Brasil (Monebhurrin et al., 2023), o autor do presente artigo fez uma analogia com o acolhimento pelo Brasil dos investidores estrangeiros que têm um ponto focal — sediado na CAMEX — para facilitar a sua integração e a sua compreensão das informações jurídicas, econômicas e políticas relevantes para a sua atuação no território nacional⁸ (Monebhurrin, 2017; Monebhurrin, 2020). Se os investidores estrangeiros se caracterizam, por óbvio, por uma vulnerabilidade de menor grau ao comparar com os apátridas, eles recebem uma atenção diferenciada pelo Brasil do ponto de vista de acesso à informação. Essa discrepância foi apontada na oficina com o intuito de gerir uma reflexão sobre a consolidação dos mecanismos de acesso à informação às pessoas apátridas e àquelas em busca por reconhecimento da condição de apátrida.

⁸ Existe um ombudsperson à disposição dos investidores estrangeiros. O mecanismo está disponível em: <http://oid.economia.gov.br/pt>

Hoje, o site do DEMIG se alinha com a política de transparência ativa e contém uma aba específica sobre a apatridia⁹ com um conteúdo detalhado tanto sobre o procedimento de reconhecimento quanto sobre o regime jurídico aplicável e as demais garantias fundamentais. Os interessados podem iniciar, acompanhar ou cancelar o procedimento pelo próprio site, visto que o DEMIG é o Órgão competente para tratar dos pedidos de reconhecimento (Portaria nº 5, 2018, art.3).

Apesar desse avanço, três críticas podem ainda ser formuladas para aprimorar o sistema de acesso à informação. Primeiramente, note-se que a primeira informação que os interessados devem fornecer para dar início ao processo — operado pelo sistema gov.br —, é o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Os postulantes devem, portanto, ser portadores de um número CPF, algo que não é sempre evidente para os estrangeiros e, ainda mais, quando estão sem nacionalidade e indocumentados. Em segundo lugar, sabe-se também que a língua na qual estão as informações pode ser um óbice ao seu acesso (Mrekajova, 2014, p. 206). As pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento da condição de apatridia podem não ser fluentes em português. Em concordância com isso, o site do DEMIG oferece as opções de tradução das informações em inglês e em espanhol. Ora, na data da escrita do presente artigo, ambas versões — inglesa e espanhola — não funcionavam, o que configura um obstáculo potencial para o acesso à informação. Em terceiro, a articulação institucional entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério de Relações Internacionais merece ser reforçada. A pessoa — no Brasil ou fora — em busca por reconhecimento de condição de apátrida, pode ter como primeiro reflexo consultar o site do Itamaraty para pesquisar o tema de apatridia. Por isso, seria recomendável que o site internet do Itamaraty tenha pelo menos um link de condução àquele do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em matéria de apatridia, como em outros, a transparência ativa se coaduna com a transparência passiva. Por isso, a qualidade do acolhimento das pessoas apátridas ou daquelas em busca por reconhecimento da condição de apátrida depende também da celeridade e da eficiência do Estado em fornecer informações quando solicitadas pelas pessoas interessadas. A transparência passiva remete ao fornecimento de informações, não imediatamente disponíveis, pelo Estado ao administrado mediante uma solicitação formal desse último (Siquiera Varela et al. 2020).

Tanto a Constituição Federal de 1988 (artigo 5, inc. XXXIII) quanto a Lei de Acesso à informação de 2011 (artigo 8) garantem a transparência passiva e estatuem que é obrigação do Estado disponibilizar informações aos administrados quando solicitadas por estes. Essas disposições obrigam o Estado brasileiro para com as pessoas em busca por reconhecimento

⁹ As informações sobre a apatridia disponibilizadas pelo DEMIG se encontram em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/apatridia>.

da condição de apátrida. No momento da pesquisa e da organização da oficina, não havia um canal elaborado e sistematizado para um exercício eficiente da transparência passiva. O site do DEMIG junto ao sistema SiSApatridia¹⁰ disponibilizava apenas um endereço eletrônico (apatridia@mj.gov.br) que os interessados poderiam utilizar para sanar dúvidas ou para pedir informações. O site reformado do DEMIG se alinha à política de transparência ativa: como visto, um rol de informações, incluindo uma opção detalhada de perguntas frequentes¹¹, estão disponíveis. Entretanto, no que tange à transparência passiva, ainda não há um canal de consulta sofisticado para quem precisa solicitar informações específicas num prazo curto e, por exemplo, em inglês ou em espanhol. A modalidade de comunicação para a solicitação de informações é o mesmo endereço eletrônico supramencionado. A consolidação do mecanismo de transparência passiva seria em conformidade com as recomendações do ACNUR sobre o acesso justo e eficiente ao conhecimento do procedimento para formular um pedido de reconhecimento (ACNUR, 2014, p.28).

Da mesma forma que as pessoas interessadas almejam ter um acesso facilitado à informação na sua relação com o Estado, este último deve igualmente saber perfeitamente os perfis dos candidatos para motivar a sua decisão de deferir ou não os pedidos de reconhecimento da condição de apátrida. Por isso, a consolidação do acesso à informação organizar-se-á também das pessoas ao Estado.

A consolidação do acesso à informação ao Estado sobre o estatuto das pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida

Segundo o artigo 26, §5, da Lei de Migração, o “processo de reconhecimento da condição de apátrida tem como objetivo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado e poderá considerar informações, documentos e declarações prestadas pelo próprio solicitante e por órgãos e organismos nacionais e internacionais” (Brasil, 2017, art. 26, par.5). Considerando a situação particular das pessoas sem nacionalidade, o ACNUR recomenda aliviar o ônus da prova e verificar apenas a relação de relevância que os solicitantes têm com os Estados potencialmente envolvidos em razão do nascimento no seu território, da ascendência, de casamento, de adoção ou de residência (ACNUR, 2014, pp.34-35). Na prática, os pedidos de reconhecimento de condição de apátrida devem ser embasados numa documentação cuja extensão pode variar de Estado a Estado. Alguns exemplos de documentos habitualmente solicitados são: certidão de identidade, certidão de casamento, certidão de renúncia à nacionalidade, registro escolar, registro militar, documento de viagem, documento comprovando a residência em algum país, testemunha de pessoas suficientemente próximos ao solicitante, como dos vizinhos (ACNUR, 2014, pp.32-33; Statelessness Index, 2021, p.13). No Brasil, conforme o artigo 6 (1) (c) e (d) da Portaria Interministerial nº 5, de

10 O SiSApatridia é o Sistema para solicitar o reconhecimento da condição de apátrida.

11 O acesso às perguntas frequentes faz-se via: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/apatridia/f-a-q-apatridia>

2018, o solicitante deve anexar “qualquer documentação que disponha para comprovar as suas alegações, como documento de viagem, documentos escolares ou de vacinação, certidões de negativa do reconhecimento de sua nacionalidade, registros por organismos internacionais [...] e, certidão de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pelos países onde residiu nos últimos cinco anos”.

Ora, se os solicitantes estiverem indocumentados, a verificação da conexão com outros Estados se complica. Requer-se, portanto, um mecanismo que facilita a verificação do estatuto e da identidade dos solicitantes. Argui-se aqui que essa busca de informação pelo Estado se consolidaria por meio de uma atuação em rede institucional. A rede seria embasada num tripé articulado com o DEMIG e serviria como auxílio para informar o Estado brasileiro tanto sobre a pessoa do solicitante quanto sobre o regime jurídico relativo à nacionalidade do seu Estado de procedência, de origem ou da última residência (ACNUR, 2014, p.32). A proposta da rede e dos seus participantes surgiu da oficina de trabalho organizada com os agentes do Estado. Os três colaboradores que formariam esta rede serão apresentados nos próximos parágrafos.

O primeiro colaborador da rede seria o Ministério de Relações Exteriores. Na condução da pesquisa, o DEMIG informou o autor que a verificação das informações atinentes aos solicitantes requer um contato constante com as Embaixadas dos Estados com os quais eles têm uma conexão potencial. O DEMIG acrescentou, entretanto, que se trata de um contato difícil e que muitos pedidos de informações não são atendidos, o que complica o processo de verificação de identidade dos solicitantes. Uma forma para remediar a este problema seria incluir o Ministério de Relações Exteriores no procedimento, visto que o seu contato com as Embaixadas no Brasil é mais ágil. O Ministério de Relações Exteriores seria, outrossim, um auxílio para o contato com as Embaixadas brasileiras no exterior para a busca de evidências referentes aos solicitantes, isso auxiliaria a avaliação das suas demandas de reconhecimento de condição de apátrida. A rede de Embaixadas brasileiras no exterior seria, por óbvio, mais facilmente acionada pelo Itamaraty do que pelo DEMIG.

O segundo colaborador seria o ACNUR, cuja prática no combate às problemáticas da apatridia e cujo esforço em consolidar o regime jurídico sobre o tema são inegáveis (Manly, 2014; Assunção, 2019). A experiência do ACNUR é tanto internacional quanto de campo, em especial no âmbito nacional, o que lhe permitiu construir um *know-how* comparativo nos procedimentos de reconhecimento de condição de apátrida, de proteção das pessoas apátridas ou de aquisição de nacionalidade (ACNUR, 2014, p.42 et seq.). Esse conhecimento técnico é utilizado para auxiliar os Estados (ACNUR, 2014, p.42). O ACNUR adotou, por exemplo, as seguintes diretrizes para enfrentar a apatridia: *Guidelines on Statelessness no.1: The Definition of “Stateless Persons” in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons.* (HC/GS/12/01,2012); *Guidelines on Statelessness no.2:*

Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person. (HCR/GS/12/02, 2012); Guidelines on Statelessness no.3. The Status of Stateless Persons at the National Level. (HCR/GS/12/03, 2012); Guidelines on Statelessness no.4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. (HCR/GS/12/04, 2012); Guidelines on Statelessness no.4: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. (HCR/GS/12/05 2020). O ACNUR tem uma rede de contato mundo afora com as instituições estatais responsáveis pelo tema de migração de forma que podem ser solicitadas quando precisar de informações de natureza jurídica ou de evidências sobre o estatuto de algum solicitante de condição de apátrida. Logo, uma consolidação da parceria entre o ACNUR e o DEMIG permitiria a este ampliar as suas opções de acesso a informações para aprimorar a avaliação dos pedidos de reconhecimento de condição de apátrida no Brasil.

A terceira opção de colaborador na rede proposta seria a sociedade civil. O ACNUR não apenas recomenda a parceria com a sociedade civil como também costuma consultá-la para enfrentar o problema de apatridia (ACNUR, 2014, p.92; Manly, 2014, p.95). A meta 17 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU incentiva a parceria público-privada para o compartilhamento de expertise e de competências relativas a todas as pautas dos ODS, o que inclui a migração (ONU, 2015). A sociedade civil, representada pelas organizações não governamentais, já desenvolve uma função vital na pauta da apatridia (Institute on Statelessness and Inclusion, 2020, p.296).

Como informado¹², o Quirguistão zerou a apatridia apenas com um trabalho braçal e de campo da sociedade civil (Khanna, 2020, p.31; Institute on Statelessness and Inclusion, 2020, p.73). As organizações não governamentais especializadas no tema de apatridia, como o Institute on Statelessness and Inclusion (ISI), têm um vasto conhecimento técnico e uma experiência de campo que podem facilitar o acesso à informação aos órgãos estatais que, às vezes, não têm a mesma capilaridade de atuação que as ONGs. Por essas razões, a inclusão de um instituto como o ISI na rede do DEMIG traria mais eficácia ao seu trabalho, podendo ser acionado apenas em alguns casos, como uma alternativa ao Ministério de Relações e ao ACNUR quando estes não conseguem fornecer as informações pedidas. A formalização da parceria pode ser realizada por meio de um acordo de cooperação técnica sem repasse de recursos pelo qual a ONG cooperaria com o DEMIG para o fornecimento, sob pedido, de dados, de informações relevantes ou de instrumentos de advocacy. Em contrapartida, o DEMIG poderia informar o ISI sobre as suas iniciativas e as suas políticas de enfrentamento ao problema de apatridia: a ONG utiliza os insumos dos Estados para alimentar a sua pesquisa e os seus relatórios. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê o “regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público

12 [Ver a introdução deste artigo.](#)

e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação” (Brasil, 2014)¹³. Há, logo, uma base jurídica para fundamentar a inclusão de uma ONG na rede de trabalho do DEMIG. Na mesma linha da parceria com a sociedade civil, recomenda-se a inclusão das redes acadêmicas especializadas nas questões de apatridia para consolidar o teor de informações técnicas utilizadas pelo DEMIG (ACNUR, 2014, p.92).

A discussão fomentada neste capítulo buscou elucidar a imprescindibilidade do acesso à informação para aprimorar a qualidade do acolhimento das pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento de condição de apátrida. Se o acesso à informação é uma das vertentes a ser consolidada, a eficácia geral do acolhimento depende também da capacitação das instâncias institucionais, como será demonstrado no próximo capítulo.

A EFICÁCIA DO ACOLHIMENTO DEPENDENTE DA CAPACITAÇÃO DAS INSTÂNCIAS INSTITUCIONAIS

O primeiro contato das pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento de condição de apátrida com o Estado ocorre não com uma entidade estatal abstrata, mas com os seus agentes atuando na ponta. São esses agentes que atuam como os primeiros veículos de circulação de informação para os solicitantes. Os agentes materializam a qualidade do tratamento e do acolhimento que o Estado lhes proporciona. Por isso, considera-se que a sua capacitação aprimora a eficácia do acolhimento (apartado 1 desta seção) ao profissionalizá-lo (apartado 2 desta seção).

A capacitação dos agentes de primeiro contato com as pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida

A capacitação e a atualização de competências é um requisito promovido pelo ACNUR para o acolhimento das pessoas apátridas e daquelas em busca por reconhecimento da condição de apátrida (ACNUR, 2014, p.93). Na oficina organizada para a condução do presente estudo, a importância de capacitar os agentes do Estado atuando com as problemáticas da apatridia foi unânime. O tema da apatridia tende a ser relegado em comparação com aquele do refúgio e isso tem um reflexo na formação dos profissionais das migrações internacionais como também na produção doutrinária.

13 A título de exemplo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica tem 6 acordos de cooperação técnica sem repasse de recursos com a sociedade civil, incluindo a própria academia. As informações sobre esses acordos estão disponíveis em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/acordos-nacionais/acordos-com-entidades-da-sociedade-civil-1>

Se a Lei de Migração de 2017 não instituiu uma instância específica responsável pelo tema da apatridia — como o CONARE para os refugiados, por exemplo —, a Portaria Interministerial nº 5, de 2018, atribuiu esta competência ao Secretário Nacional de Justiça (BRASIL, 2018, art. 2). O procedimento para o reconhecimento da condição de apatridia devendo ser endereçado ao Ministério de Justiça por meio, inicialmente, da Polícia Federal (Brasil, 2018, art. 3).

Por conseguinte, as discussões resultantes da oficina convergiram na relevância da capacitação dos agentes da Polícia Federal que lidam com as pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida. A aplicação dos engajamentos internacionais do Estado brasileiro — tanto as duas convenções sobre a apatridia quanto as demais sobre os Direitos Humanos — faz-se numa primeira camada pelo tratamento que a Polícia Federal concede aos solicitantes de condição de apátrida no território nacional. A depender da sua procedência, os solicitantes podem ter uma imagem geral pejorativa da polícia em razão de preconceitos já sofridos ou de maus tratos já vivenciados (Van Waas, 2007; Slezak, Singer e Ramadurai, 2015). Os agentes da Polícia Federal, que são os primeiros pontos de contatos com os solicitantes, devem compreender o seu estado psicológico oriundo da ausência de identidade e determinado pela invisibilidade social. A hipervulnerabilidade que os caracteriza além do seu extraordinário estatuto de pessoas indocumentadas deve determinar a especialidade do atendimento reservado a elas sem que isso seja interpretado como um privilégio ou como um favor (Nonnemacher e Cholewinski, 2014). A impossibilidade de comprovar a sua identidade requer, às vezes, uma flexibilidade na avaliação da documentação para viabilizar o procedimento. Os agentes da Polícia Federal devem, portanto, receber as devidas orientações para uniformizar o tratamento dos pedidos. Alguns países já adotaram medidas para tornar mais ágil a comprovação da identidade dos solicitantes (Statelessness Index, 2021). A capacitação dos agentes é uma forma para dar-lhes as ferramentas técnicas junto com o acesso às práticas mais atualizadas para assegurar um tratamento isonômico aos solicitantes.

Esse tratamento deve se repetir quando os solicitantes em busca por reconhecimento da condição de apátrida requerem uma assistência jurídica. Em outras palavras, todas as ramificações do Estado que lidam com os solicitantes devem ter uma coerência para com eles. No Brasil, a Defensoria Pública da União oferece essa assistência jurídica e o faz gratuitamente, conforme as recomendações do ACNUR (ACNUR, 2014, p.29). Das discussões da oficina de trabalho, surgiu um entendimento coletivo e não contestado de que o envolvimento dos agentes da Defensoria Pública da União no plano de capacitação seria de suma importância para garantir a qualidade do apoio jurídico que podem prestar aos solicitantes. A concretude da garantia dos seus direitos pela assistência jurídica oferecida pelo Estado permite às pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida desenvolver uma confiança legítima no sistema de acolhimento do país anfitrião e uma expectativa maior de elevar-se da sua situação vulnerável (Van Waas, 2014).

Para alimentar esta confiança legítima, julga-se também relevante a capacitação dos agentes que analisam os pedidos na última instância. Seria, no caso, os servidores do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em especial, do DEMIG. Não pode haver uma contradição na atuação dos agentes do primeiro contato (a Polícia Federal) e aqueles das últimas instâncias (DEMIG), por exemplo, em matéria de documentos solicitados para comprovar a identidade. Uma política de capacitação permite, nesse caso, buscar uma coerência geral do Estado — via os seus agentes — no acolhimento e no tratamento das pessoas em busca de condição de apátrida.

Esta capacitação poderia ser organizada e estruturada juntamente pela academia e pelo ACNUR (Monebhurrin et al. 2023). Adotar uma política de capacitação revela que a questão da apatridia é levada a sério pelo Estado e evidencia a sua vontade de profissionalizar o acolhimento dos interessados.

A busca da profissionalização do acolhimento pela capacitação das instâncias competentes

No seu Parecer Consultivo sobre a Condição jurídica e os Direitos dos Imigrantes indocumentados, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que o princípio de isonomia no tratamento das pessoas sem nacionalidade tem um valor jurídico inderrogável, isto é, não pode sofrer de exceções, de limites ou de revisões (Corte IDH, 2003, p.103 et seq.). Os Estados não podem invocar outras razões, mesmo de utilidade pública, para não atender ao princípio.

Isso significa que o Estado tem permanentemente um dever de consistência, de coerência e de previsibilidade para com elas. A profissionalização do acolhimento das pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida assegura o respeito destes cânones. Por essa razão, muitos Estados capacitam suas instâncias responsáveis pelo tema da apatridia (Statelessness Index, 2021, p.11). Existe, no mesmo sentido, uma recomendação interna do ACNUR para o treinamento dos seus funcionários (ACNUR, 2014, p.93). Há também evidências de uma correlação entre a capacitação dos agentes estatais e a qualidade do acolhimento dos solicitantes da condição de apátrida, a França sendo aqui um dos exemplos (Statelessness Index, 2021, p.7). O profissionalismo dos agentes influi sobre a profissionalização do acolhimento.

Sob a perspectiva do Estado, a profissionalização das instâncias do acolhimento expõe como este se posiciona no mapa global do combate à apatridia: é um fator revelador do compromisso assumido pelo Estado na busca de zerar o fenômeno. Dentro das outras inúmeras políticas de interesse público, o tratamento da apatridia pode facilmente ser relegado a um segundo plano no qual o Estado assume uma posição mais passiva ao avaliar as problemáticas de apatridia caso a caso, sem nenhuma definição clara de uma política estatal que possa orientar as instâncias competentes. A

oficina de trabalho elencou a profissionalização dessas instâncias tanto como fator determinante para aprimorar a qualidade do acolhimento quanto para projetar o Brasil como um player de peso contra a apatridia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da experiência de campo dos agentes que participaram da oficina de trabalho e de um estudo jurídico-institucional do tratamento da apatridia no Brasil, o presente estudo constatou que o regime jurídico brasileiro relativo ao tema é comparativamente bem consolidado. A oficina permitiu reunir a experiência dos agentes que atuam na ponta e os insumos oriundos do campo. Essas informações foram fontes de pesquisa incontornáveis para a construção da reflexão e das propostas sobre o acolhimento das pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida no Brasil, permitindo, assim, que as contribuições do estudo atendam a necessidades concretas não resolvidas. Por isso, o método da oficina tornou a pesquisa útil.

Durante a condução das discussões na oficina, observou-se que um quadro jurídico textualmente sólido não enseja necessariamente a eficácia da sua aplicação. Para tanto, concluiu-se que esta eficácia seria potencialmente alcançada por um sistema mais consolidado de acesso à informação, tanto do Estado aos solicitantes da condição de apátrida (informações sobre o procedimento e o direito material aplicável) quanto ao próprio Estado para a avaliação dos pedidos (informações sobre a identidade, o estatuto e o perfil dos solicitantes). Resultou, outrossim, do estudo que a qualidade do acolhimento das pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida depende da capacitação das instâncias competentes, visto que são elas que garantem (e informam sobre) o procedimento para este reconhecimento e os direitos materiais protegidos dos solicitantes. Argui-se que ao acolher as recomendações tecidas no estudo, o Brasil tem todas as condições para pavimentar o caminho para ser um agente de peso do cenário mundial do enfrentamento ao fenômeno de apatridia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arendt, Hannah (2012). *Origens do Totalitarismo. Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo*. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras.

Assunção, Thiago (2019). Statelessness in Brazil: from invisibility to the invitation for becoming a citizen. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 13 (1), 279–307.

Controladoria Geral da União (2011). *Acesso à informação Pública: uma introdução à lei*. Brasil, Brasília: ASCOM/CGU.

Edwards, Alice y Van Waas, Laura (2014). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

European Network on Statelessness (2021). Statelessness Index. Statelessness determination and protection in Europe: good practice, challenges, and risks. GYUALI, Gábor (2014). The Determination of Statelessness and the Establishment of a Stateless- Specific Protection Regime. En Edwards, Alice y Van Waas, Laura (eds). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

Institute of Human Rights and Peace Studies (2014). *Equality only in Name. The Human Rights of Stateless Rohingyas in Thailand*. Londres, Inglaterra: Institute of Human Rights and Peace Studies.

Institute on Statelessness and Inclusion (2020). *The World's Stateless. Deprivation of Nationality*. Tilburg, Países Bajos: ISI, 5-287

Khanna, J. Melanie (2020). The #IBelong Campaign Reaches its Midpoint. En *Institute on Statelessness and Inclusion, World's Stateless: Deprivation of Nationality*. Tilburg, Países Bajos: ISI, 31-38.

Manly, Mark (2014). UNCHR's Mandate and Activities to Address Statelessness. En Edwards, Alice y Van Waas, Laura (eds). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 88-115.

Monebhurrún, Nitish (2017). Estudo Comparativo do Direito de acesso à informação ambiental na Argentina, no Brasil e na Bolívia: medindo os tons da transparência ambiental. En Monebhurrún, Nitish y Gautreau, Pierre (eds) *Direito à Informação Ambiental: Uma Agenda de Pesquisa Interdisciplinar*. Curitiba, Brasil: Prismas, 25-72.

Monebhurrún, Nitish (2020). O mecanismo de resolução de disputas nos novos Acordos de Cooperação e de Facilitação dos Investimentos do Brasil. En Mota Espulgues, Carlos (ed.). *Tratado de inversiones extranjeras y arbitraje de inversiones em Iberoamérica*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch, 227-245.

Mrekajova, Eva (2012). Facilitated Naturalization of Stateless Persons. *Tilburg Law Review*, 19 (1), 203-211 .

Nonnenmacher, Sophie y Cholewinski, Ryszard (2014). The Nexus Between Statelessness and Migration. En Edwards, Alice y Van Waas, Laura (eds). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 247-263.

Orngreen, Rikke y Levinsen, Karin Tweddell (2017). Workshops as Research Methodology. *Electronic Journal of E-Learning*, 15 (1), 70-81.

Ritter, Simon R y Mostert, Nel (2018). How to facilitate a brainstorming

session: The effect of idea generation techniques and of group brainstorm after individual brainstorm. *Creative Industries Journal*, 11 (2), 1-15.

Siquiera Valera, Patrícia; Luciano Nurnberg Peres; Maiara Sasso; Marcelino José de Paulal (2020). Transparência passiva do Governo Federal Brasileiro: o mesmo acesso para todos?. *Revista Universo Contábil*, 16. (3), 140-159.

Slezak Crews, Amanda ; Roussos Singer, Thalia y Ramadurai, Rupa (2015). Stateless and Fleeing Persecution: The Situation of Rohingya in Thailand. *Children's Legal Rights*, 35 (1), 44-78.

Van Waas, Laura (2007). The Children of Irregular Migrants: A Stateless Generation. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 25 (3), 437-458.

DOCUMENTOS OFICIALES

Textos normativos

AGNU (1976). Resolução A/RES/31/36. s/l: AGNU.

Brasil (1998). Constituição Federal: Presidência da República, Casa Civil.

Brasil (2011). Lei no.12.527 sobre o Acesso à Informação: Presidência da República, Casa Civil.

Brasil (2017). Lei No. 13445 sobre a Migração. Brasília: Presidência da República.

Brasil (2018). Portaria interministerial no. 5: Presidência da República.

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Brasil (2020). Portaria no. 623: Presidência da República.

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com deficiências (2007).

Convenção para a Redução dos casos de Apatridia (1961)

Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial (1966)

Convenção sobre a nacionalidade da mulher casada de (1969)

Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954)

Convenção sobre os Direitos da Criança (1990)

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

Decreto no. 4.246 promulgando a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas (2002)

Decreto no.8.501 promulgando da Convenção de 1961 sobre a Redução dos casos de Apatridia (2015)

Pacto Internacional sobre os Direitos civis e Políticos (1966)

Protocolo de Haia sobre o caso de apatridia de 1930

Decisões e Pareceres consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos

CorteIDH, Condição jurídica e os direitos dos migrantes sem indocumentados. Parecer consultivo OC-18/3 (2003)

CorteIDH. Caso das Crianças Yean e Bosico c. República Dominicana. Decisão (2005).

CorteIDH Caso das Pessoa Haitianas e Dominicanas expulsas. Decisão (2014)

Documentos e Doutrina

ACNUR (2022). Global Report.

ACNUR (2009). Progress Report on Statelessness 2009. ACNUR. EC/60/SC/CRP.10.

ACNUR (2014). Handbook on the Protection of Stateless Persons. ACNUR.