



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD  
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FADIR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS

VINÍCIUS RAIMUNDO GONÇALVES

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE AGENDA EM  
TORNO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO**

Dourados – 2024

# A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE AGENDA EM TORNO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

VINÍCIUS RAIMUNDO GONÇALVES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Fronteiras e Direitos Humanos, da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Fronteiras e Direitos Humanos.  
Linha de pesquisa: Direitos Humanos, Estado e Fronteiras.  
Orientadora: Professora Dra. Verônica Maria Bezerra Guimarães

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

G642p            Gonçalves, Vinícius Raimundo  
                  A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE AGENDA  
                  EM TORNO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO [recurso eletrônico] / Vinícius Raimundo  
                  Gonçalves. – 2024  
                  Arquivo em formato pdf.

                  Orientadora: Prof. Dra. Verônica Maria Bezerra Guimarães  
                  Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Universidade  
                  Federal da Grande Dourados (UFGD), 2024.  
                  Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:  
                  <https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>.

                  1. Migração. 2. Lei de Migração. 3. Processo Legislativo. 4. Movimentos sociais.  
                  5. Advocacy

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Todos os direitos reservados. Permitida a publicação parcial desde que citada a fonte.

## ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO / BANCA EXAMINADORA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
*stricto sensu* em Fronteiras e Direitos Humanos,  
da Faculdade de Direito e Relações Internacionais  
da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD),  
como requisito para obtenção do título de Mestre.

---

Prof. Dra. Verônica Maria Bezerra Guimarães – Orientadora  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

---

Prof. Dra. Thais Dalla Corte  
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

---

Prof. Dr. Hermes Moreira Junior  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

---

Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)

Dourados – 2024

## **AGRADECIMENTOS**

À gentil professora Verônica, por trazer luz e orientação a este trabalho. Aos professores Hermes e César pelas contribuições nas bancas de qualificação e de defesa. Às representantes entrevistadas Irmã Rosita (IMDH), Marina Rongo (Conectas), Gabriel Godoy (ACNUR), e Leticia Carvalho (Missão Paz), pela disponibilidade e contribuições. À minha família.

“Migrar: Mover-se de uma região à outra; sair em busca do sonho, da prosperidade, de alternativas ou na falta de todos eles; partir. O migrante é necessariamente alguém partido: uma vida permanece em sua origem, outra se lança num novo destino, incompleta. Nesse movimento, homem e destino se constroem continuamente, reelaborando práticas, afetos e identidades. (...)”  
(Exposição Migrar: experiências, memórias e identidades, Museu do Ipiranga, 2014)

“O estrangeiro não é mais um inimigo como na antiguidade, um servo como na Idade Média, um albinágio como no século passado; é um hóspede a quem reconhecemos todos os direitos civis, e que acolhemos como amigo.”  
(Laboulaye, 1985, tradução nossa).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Do original, em francês: “*L'étranger n'est plus un ennemi comme dans l'antiquité, un serf comme dans le moyen-âge, un aubain comme au dernier siècle, c'est un hôte à qui l'on reconnaît tous les droits civils, et qu'on accueille en ami*” (Laboulaye, 1985).

## RESUMO

O século XX é mais do que qualquer outro na história humana representativo dos fluxos demográficos que se acentuam cada vez mais. No Brasil, em que a formação social e política está intimamente ligada a esses fluxos, a promulgação da Lei de Migração (2017) veio marcar a superação do paradigma da segurança nacional e do nacionalismo com a adoção de princípios humanitários mais condizentes com os compromissos constitucionais e convencionais assumidos pelo país. A aprovação da lei, contudo, não foi resultado de um processo distenso, mas contou com a influência de movimentos sociais e atores da sociedade civil que conseguiram, na medida do possível, contribuir para a elaboração de um diploma legal vanguardista. Como objetivo geral deste trabalho, busca-se descrever o fenômeno migratório brasileiro e investigar a participação desses grupos de interesse na construção de agendas em torno da formulação da nova Lei de Migração. Como objetivos específicos, o trabalho visa apresentar as mais recentes discussões em torno dos temas afeitos à migração e, a partir deles, analisar o perfil migratório brasileiro. Adicionalmente, busca investigar a atuação dos diferentes atores na construção legislativa realizada no contexto das audiências públicas que precederam a aprovação e promulgação da lei. Por fim, objetiva elencar e analisar a participação dos principais movimentos sociais identificados no processo de construção da lei. A conclusão sintetiza a resposta à pergunta de pesquisa, que indaga em que medida a atuação dos movimentos sociais impactou na formulação e na aprovação da nova Lei de Migração brasileira.

Palavras-chaves: 1. Migração. 2. Lei de Migração. 3. Processo Legislativo. 4. Advocacy

## **ABSTRACT**

The 20th century is more representative than any other in human history of increasingly pronounced demographic flows. In Brazil, where social and political formation is closely linked to these flows, the enactment of the Migration Law (2017) marked the overcoming of the paradigm of national security and nationalism with the adoption of humanitarian principles more in line with the constitutional and conventional commitments assumed by the country. The approval of the law, however, was not the result of a tension free process, but rather was influenced by social movements and civil society actors who managed, as far as possible, to contribute to the elaboration of an avant-gardist legal instrument. The general objective of this work is to describe the Brazilian migration phenomenon and investigate the participation of these interest groups in the construction of agendas around the formulation of the new Migration Law. As specific objectives, the work aims to present the most recent discussions around the themes related to migration and, based on them, to analyze the Brazilian migration profile. Additionally, it seeks to investigate the role of different actors in the legislative construction carried out in the context of the public hearings that preceded the approval and enactment of the law. Finally, it aims to list and analyze the participation of the main social movements identified in the process of drafting the law. The conclusion summarizes the answer to the research question, which asks to what extent the role of social movements impacted the formulation and approval of the new Brazilian Migration Law.

Keywords: 1. Migration. 2. Brazilian Migration Law. 3. Legislative process. 4. Social movements. 5. Advocacy

## RESUMEN

El siglo XX es más representativo que cualquier otro en la historia humana de flujos demográficos cada vez más pronunciados. En Brasil, donde la formación social y política está estrechamente vinculada a estos flujos, la promulgación de la Ley de Migración (2017) marcó la superación del paradigma de la seguridad nacional y del nacionalismo con la adopción de principios humanitarios más acordes con los compromisos constitucionales y convencionales asumidos por el país. La aprobación de la ley, sin embargo, no fue el resultado de un proceso libre de tensiones, sino que estuvo influenciada por movimientos sociales y actores de la sociedad civil que lograron, en la medida de lo posible, contribuir a la elaboración de un instrumento jurídico de vanguardia. El objetivo general de este trabajo es describir el fenómeno migratorio brasileño e investigar la participación de estos grupos de interés en la construcción de agendas en torno a la formulación de la nueva Ley de Migración. Como objetivos específicos, el trabajo pretende presentar las discusiones más recientes alrededor de los temas relacionados con la migración y, a partir de ellas, analizar el perfil migratorio brasileño. Además, se busca investigar el papel de los diferentes actores en la construcción legislativa realizada en el contexto de las audiencias públicas que antecedieron la aprobación y promulgación de la ley. Por último, se pretende enumerar y analizar la participación de los principales movimientos sociales identificados en el proceso de elaboración de la ley. La conclusión resume la respuesta a la pregunta de investigación, que indaga en qué medida el papel de los movimientos sociales influyó en la formulación y aprobación de la nueva Ley de Migraciones brasileña.

Palabras clave: 1. Migración. 2. Ley de Migración Brasileña. 3. Proceso legislativo. 4. Movimientos sociales. 5. Advocacy

## LISTA DE SIGLAS

- ACNUDH - Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos
- ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- CAS - Comissão de Assuntos Sociais [do Senado Ffederal]
- CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania [Senado Federal]
- CLIA ABREMAR - Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos
- CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
- CMMIR - Comissão Mista Permanente Sobre Migrações Internacionais e Refugiados
- CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
- CNIg - Conselho Nacional de Imigração
- CNJ - Conselho Nacional de Justiça
- COMIGRAR - Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia
- CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados
- CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional [Senado Federal]
- CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
- CRNM - Carteira de Registro Nacional Migratório
- DPEs - Defensorias Públicas Estaduais
- DPU - Defensoria Pública da União
- ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
- ITTC - Instituto Terra, Trabalho e Cidadania
- MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
- MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
- MPEs - Ministérios Públicos Estaduais
- MPF - Ministério Público Federal
- MPT - Ministério Público do Trabalho
- MRE - Ministério das Relações Exteriores
- OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
- OBMigra - Observatório das Migrações Internacionais
- OIM - Organização Internacional para as Migrações
- OMI - Organização Marítima Internacional
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PF - Polícia Federal
- PFDC - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
- PNMRA - Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia
- RESAMA - Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais
- RG - Registro Geral (carteira de identidade)
- RNE - Registro Nacional de Estrangeiro
- RNM - Registro Nacional Migratório
- SisMigra - Sistema de Registro Nacional Migratório
- SNJ - Secretaria Nacional de Justiça
- STF - Supremo Tribunal Federal
- SUAS - Sistema Único de Assistência Social
- UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

- UnB - Universidade de Brasília
- UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas
- UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 1 - Dados da tramitação e das Audiências Públicas da Comissão Especial do PL 2516/15 - Institui a Lei de Migração 55

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. O fenômeno humano da migração	15
2.1 O reconhecimento ao direito fundamental de migrar	19
2.2 As agências internacionais especializadas	23
2.2.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	23
2.2.2 Organização Internacional para as Migrações (OIM)	24
2.3. O perfil migratório no Brasil	25
2.4 A nova Lei de Migração brasileira	33
2.5 A mais recente gestão migratória no Brasil	36
3. O papel da sociedade civil organizada	49
3.1 Justificação da nova Lei de Migração e tramitação no Senado Federal	51
3.2 Audiências públicas e tramitação na Câmara dos Deputados	56
3.3 Promulgação e vetos ao projeto da nova lei	75
3.4 Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados	77
4. Teorias dos movimentos sociais	79
4.1 Domínios de agência e encaixes institucionais	80
4.2 Teoria ator-rede	82
4.3 Resultados	85
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	98
ANEXO I - Roteiro de entrevista semiestruturada	108
ANEXO II – Transcrição de entrevista: Instituto Migrações e Direitos Humanos	109
ANEXO III – Transcrição de entrevista: Conectas Direitos Humanos	115
ANEXO IV – Transcrição de entrevista: ACNUR	119
ANEXO V – Transcrição de entrevista: Missão Paz	124

## 1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização tem ressignificado as relações internacionais em diversos aspectos, tanto em perspectivas econômicas quanto sociais. O novo fluxo de bens e capitais entre as nações tem evidenciado as desigualdades dos sistemas de produção vigentes e exigido a cooperação entre os mais diversos atores do sistema internacional. Essa cooperação recíproca e ativa entre Estados, organizações, empresas e demais agentes internacionais, todavia, muitas vezes não ocorre quando a questão interestatal envolvida não apresenta elementos econômicos. É o caso das migrações internacionais, cujo fluxo de pessoas não flui tão livremente entre os países como aquele incentivado no contexto do comércio internacional.

Nesse sentido, o século XX pode ser percebido, mais do que qualquer outro na história, como representativo da mobilidade humana e dos fluxos demográficos que se acentuam a cada dia. Se antes os indivíduos migrantes serviam à função utilitária de ocupar territórios ou se simplesmente fugiam de ameaças, hoje é possível afirmar que são diversos e complexos os motivos que levam alguém a se deslocar em seu território nacional ou a se arriscar na travessia de fronteiras transnacionais.<sup>2</sup>

Ao virar da década de 2020, o número de migrantes no mundo já passava da casa dos 280 milhões, sendo que o número de deslocados forçados ou de pessoas em busca de refúgio já se aproxima rapidamente dos 110 milhões (OIM, 2021, ACNUR, 2023). No Brasil, especificamente, estima-se que o somatório total dos imigrantes já ronda o número de 2 milhões (Uebel; Brígido; Ribeiro, 2020, p. 4), o que representa cerca de 1% da população brasileira atual.<sup>3</sup>

Nesse contexto, como elemento distintivo da mobilidade humana e representativo da soberania estatal, as fronteiras se erigem cada vez mais como marco oponível ao direito de circulação irrestrita, constituindo sua gestão uma verdadeira política que distingue os indivíduos pelos seus atributos, principalmente a

---

<sup>2</sup> A complexidade do fenômeno migratório é resultado da própria dinâmica social, sendo certo que cada migrante também reflete em seu movimento a forma de organizar sua própria vida e de estabelecer seus objetivos (Cavalcanti; De Oliveira; Ennes, 2020, p. 7). Assim, ser imigrante “parte também de uma condição social, do papel que ele assume na estrutura hierárquica da sociedade, que o torna muitas vezes um não possuidor de direitos” (Silva; Alves, 2017, p. 115).

<sup>3</sup> Ainda mais difícil que mensurar a entrada de imigrantes no país é estimar o saldo ou estoque migratório, uma vez que o controle da saída de imigrantes não é o foco principal das instituições envolvidas com a questão migratória, e que os dados da Polícia Federal contabilizam apenas a emigração regular e o censo do IBGE só faz tal estimativa a cada dez anos. O Observatório das Migrações em São Paulo (UNICAMP), por exemplo, calcula 1.781.924 imigrantes registrados no Brasil entre 2000 e 2020 (Unicamp, [s.d.]).

partir de sua nacionalidade. Ainda que características sociais, fenotípicas e econômicas sejam consideradas peças-chave na definição da política externa de cada país, a nacionalidade ainda representa peça útil e objetiva na separação entre os “estranhos” e os nacionais.

Especificamente no Brasil, os movimentos migratórios exerceram e ainda exercem elemento de destaque na formação do perfil societário da população brasileira. Desde a idade moderna e ao longo dos séculos seguintes, os imigrantes que chegavam ao Brasil foram sendo entendidos ora como “população necessária”, ora como “população excedente” (Uebel; Rückert, 2017, p. 13; Feldman-Bianco, 2019), estando essa percepção relacionada intimamente aos próprios processos de urbanização e de redistribuição espacial da população que refletem ao longo da história os diferentes estágios econômicos, sociais e políticos do Brasil (Baeninger, 2011, p. 71). Nesse sentido, o tratamento político que diferencia os imigrantes desejados dos indesejados influencia diretamente na categorização estatutária de regular e irregular, em uma ameaça aos direitos humanos devido à ausência de questionamentos sobre os fatores que influenciam esse processo (Silva; Alves, 2017, p. 111; Dupas, 2018, p. 56-60).

No período da ditadura militar brasileira (1964-1985), por exemplo, a pretensa urgência da segurança nacional e da necessidade de manutenção da ordem pública e social acabou por restringir a liberdade dos imigrantes, prevendo limitações e obrigações baseadas em pressupostos genéricos, reforçando ideias nacionalistas e defensivas que culminariam na promulgação do Estatuto do Estrangeiro (1980), documento normativo que passaria a definir situação jurídica do estrangeiro no país pelos próximos 36 anos.<sup>4</sup>

Essa legislação migratória, no entanto, em pouco tempo se tornaria anacrônica, com princípios que já não mais se correlacionavam com aqueles elencados na nova Constituição de 1988 ou com o processo da redemocratização pelo qual passava o Brasil. Cada vez mais patente, portanto, se mostrava a necessidade de uma nova

---

<sup>4</sup> É possível perceber os princípios que fundamentavam o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980) já em seus artigos iniciais:

“Art. 1º 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 atender-se-á precipuamente à *segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional*.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação *ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais*. (...)” [sic] [grifos nossos].

legislação, que pudesse regulamentar e garantir direitos e deveres constitucionais a toda a leva de imigrantes que entravam e saíam do país, sobretudo no virar do século XX.

Nesse contexto de mudança, então, forças políticas, econômicas e sociais começaram a se mobilizar, e grupos e atores com os mais diversos interesses foram buscando formas de exercer influência com vistas a contribuir com proposições e estimular práticas democráticas que viriam a se concretizar em um novo corpo normativo. Assim, após mais de três décadas, a lei migratória brasileira viria finalmente a ser substituída, a partir de uma mudança do paradigma que tratava o imigrante como cidadão de segunda classe, passando a considerá-lo verdadeiro sujeito de direitos.<sup>5</sup>

Assim, no contexto da investigação desse tema, o objeto da pesquisa deste trabalho consiste em averiguar, por meio de metodologias mistas, a efetiva representação democrática nos diálogos em torno da construção da atual Lei de Migração brasileira. Como pergunta de pesquisa, faz-se a seguinte indagação: em que medida a atuação dos movimentos sociais impactou na formulação e na aprovação da nova Lei de Migração brasileira?

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo geral descrever o fenômeno migratório brasileiro e investigar a participação de grupos de interesse da sociedade civil na construção de agendas em torno da formulação da nova Lei de Migração brasileira, promulgada em 2017.<sup>6</sup> Busca-se, assim, preencher lacunas no estudo sobre migrações, em sua dinâmica social, e como elemento definidor da política interna e externa do Brasil.

Como objetivo específico, o trabalho visa apresentar as mais recentes discussões em torno dos temas afeitos à migração e, a partir deles, analisar o perfil migratório brasileiro. Adicionalmente, busca investigar a atuação dos diferentes atores na construção legislativa realizada no contexto das audiências públicas que precederam a aprovação e promulgação Lei de Migração. Por fim, objetiva elencar e analisar a participação dos principais movimentos sociais identificados no processo de construção da lei.

---

<sup>5</sup> Além do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980), a nova lei também revogou expressamente a Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949, que regulava a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade e a perda dos direitos políticos, criou no Código Penal o tipo penal da promoção da migração ilegal, além de ter alterado, por coerência, a nomenclatura do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) para Registro Nacional Migratório (RNM).

<sup>6</sup> Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Institui a Lei de Migração).

Para tais fins, no primeiro capítulo, será feita uma revisão histórica, a partir de metodologia qualitativa de revisão bibliográfica de literatura especializada. Buscar-se-á fazer o levantamento mais atual do estado da arte e apresentar o desenvolvimento das discussões em torno dos temas afeitos à migração, como a migração internacional, o refúgio e a apatridia. Será traçada a evolução internacional dos instrumentos protetivos e analisado o papel das principais organizações em torno das quais se criaram os principais regimes internacionais. Ainda, será explorado o perfil migratório brasileiro, em um panorama que investigará os fluxos de imigração a fim de contextualizá-los dentro dos arcabouços legais vigentes e em face aos fundamentos para a elaboração de uma nova legislação migratória – em superação ao estatuto militar –, bem como será feito um panorama da mais recente gestão migratória, a partir da nova lei, nos governos que se seguiram.

No segundo capítulo, serão analisadas as audiências públicas temáticas ocorridas a partir de 2015 na Câmara dos Deputados, relativas à tramitação do projeto da Lei de Migração, e a participação da sociedade civil na formulação de agendas prévias à aprovação da lei e sua participação na construção da nova normativa, sobretudo por meio de apresentação de pareceres, notas técnicas e de participação direta em audiências públicas nas diversas comissões do Congresso Nacional. Será feita também uma análise normativa, com foco nos vetos presidenciais que antecederam a promulgação legal.

Por fim, será analisado o papel e a influência de diferentes atores dos movimentos sociais na construção da nova lei, a partir do cotejamento das pesquisas com o conteúdo de entrevistas exploratórias abertas e semiestruturadas, realizadas com representantes de algumas das organizações que mais participaram do processo de *advocacy* em torno da elaboração e promulgação da Lei de Migração brasileira e das políticas migratórias que a sucederam, nomeadamente as organizações Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Conectas Direitos Humanos, e Missão Paz, bem como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) que, embora não seja tecnicamente uma organização da sociedade civil, mas uma organização internacional, representou bem como se deu o papel dessas entidades em atuação conjunta com as primeiras, reforçando a sinergia entre os interessados.

Metodologicamente, as pesquisas de base qualitativa podem se valer de um conjunto de instrumentos para a coleta de dados, como observações de campo, análise documentos, grupos focais, ou questionários e entrevistas, apenas para citar

alguns. Em relação especificamente ao uso das entrevistas, utilizadas neste trabalho, trata-se de uma técnica ou método de coleta de dados versátil, amplamente empregados nas ciências sociais empíricas, útil para estabelecer ou descobrir diferentes perspectivas ou pontos de vista sobre determinados fatos, para além daqueles do indivíduo que conduz a entrevista (Bauer, 2017, p. 64). Assim, sua aplicação é fundamental quando o objetivo é “mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados” (Duarte, 2004, p. 214-215).

As experiências dos diferentes atores, o significado que atribuem à sua realidade e as informações de que se utilizam em determinados contextos podem, assim, ser apreendidos a partir dessa profícua ferramenta de pesquisa. O emprego da entrevista qualitativa se torna, assim, um ponto de entrada, e fornece dados básicos para o desenvolvimento de esquemas interpretativos e para a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação contextual, detalhando crenças, atitudes, valores e motivações (Bauer, 2017, p. 65).

As entrevistas abertas e semiestruturadas utilizadas neste trabalho, realizadas com um único correspondente (entrevista em profundidade), buscaram propiciar situações de contato com atores-chave vinculados à temática migratória e que tiveram voz nas discussões que deram origem à Lei de Migração brasileira, de forma a estimular, dentro dos objetivos da pesquisa, um discurso relativamente livre e academicamente relevante, a partir do qual se pudessem extrair dados para análise. A partir das entrevistas, foi possível obter informações contextuais e desenvolver interpretações da ação dos atores em rede e obter informações e impressões que, nas análises meramente documentais, não poderiam ter sido obtidas (Duarte, 2004, p. 216).

Nesse sentido, mais do que reverberar as experiências subjetivas dos entrevistados (Duarte, 2004, p. 216), as entrevistas permitiram um cotejo com as demais informações obtidas com a revisão bibliográfica, com a análise normativa e documental, e com a análise das audiências públicas. Assim, a seleção das entrevistas foi estratégica e se baseou na atuação e na representatividade das organizações em torno da temática migratória, tendo sido contatadas aquelas que, no contexto das audiências públicas na Câmara dos Deputados, foram convidadas a

serem ouvidas e tiveram significativa influência no processo legislativo.<sup>7</sup> O roteiro base das entrevistas e as suas transcrições constam nos anexos finais deste trabalho.

Como marco teórico, foram utilizadas teorias sociais aplicáveis aos movimentos sociais, em especial as teorias de encaixes institucionais e domínios de agência, tendo como pano de fundo a teoria ator-rede (TAR). Essas teorias entendem que a construção de agendas em torno de temas específicos pode ser compreendida por meio de um processo contínuo de associações entre diferentes atores, de forma a (re)definir a compreensão da sociologia como a disciplina em que os participantes se envolvem explicitamente na remontagem do coletivo (Latour, 2005, p. 247), visto como um movimento de agregação de interesses.

Quanto à teoria ator-rede, trata-se de uma teoria (ou metodologia) que propõe um olhar sociológico mais crítico, com uma norma forma de estudar o “social” e sua manifestação, uma vez que a sociologia clássica já não consegue explicar tão bem os vínculos e amarras da sociedade contemporânea, com seus laços que se prendem e se soltam de forma imprevisível. A abordagem ator-rede se faz útil, neste trabalho, uma vez que os conceitos de “ciência” e “social” já não são os mesmo que aqueles no século XIX, sobretudo na era da internet e das tecnologias em que as redes on-line se multiplicam e se desfazem quase que instantaneamente e se torna mais complexo o estudo do mundo ordinário. Atualmente, mais e mais forças são incluídas no pacote do “social” ou da “sociedade” e isso tem posto desafios à análise do conteúdo desses arranjos (Latour, 2005, p. 247-248).

Por fim, foram feitas considerações finais a partir dos elementos trabalhados, e traçados os potenciais de pesquisa futuros.

---

<sup>7</sup> Apesar de reiteradas tentativas de contato, não foi possível agendamento com as seguintes entidades ou organizações, que também desempenharam papel importante nesse processo: Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), Organização Internacional para as Migrações (OIM Brasil) e Organização Internacional do Trabalho (OIT Brasil). O papel central de tais entidades, todavia, pôde ser abstraído das menções nas demais entrevistas e pelos registros de sua participação nas audiências públicas e na elaboração de documentos que embasaram as discussões da Lei de Migração.

## 2. O fenômeno humano da migração

Historicamente, diversos foram os fatores decisivos que levaram indivíduos a migrarem para outra região, como a guerra, a fome, a necessidade de expansão ou a prospecção de um futuro mais próspero para o próprio indivíduo ou sua família.<sup>8</sup> Contemporaneamente, com a expressão cada vez mais forte dos modos de globalização, alguns desses fatores se mantêm enquanto outros vão sendo ressignificados ou criados, na mesma medida em que vão sendo dissolvidos aos poucos alguns dos vários limites que separam um Estado soberano do outro.

Ao se estudar o fenômeno migratório através das fronteiras, é possível perceber que, ressalvadas as especificidades que dizem respeito à política de soberania nacional, os países têm incentivado como nunca a circulação de mercadorias, serviços, capitais e, em certa medida, de pessoas, com foco no desenvolvimento socioeconômico (Lopes, 2017, p. 27). Conseqüentemente, esse fenômeno permite, em princípio, diluir as restrições entre as fronteiras dos países e intensificar o comércio internacional, ao mesmo tempo em que acaba por fomentar as disparidades resultantes do sistema contemporâneo de produção.

Nesse sentido, o fenômeno da migração pode ser descrito, na definição da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2019, p. 137), como o processo de atravessamento de uma fronteira entre Estados distintos ou de limites dentro de um mesmo Estado. Trata-se de um movimento populacional que envolve qualquer deslocamento de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou de suas causas ou finalidades.

Em todos os casos, o agente expoente do fenômeno migratório é, sem dúvidas, o próprio migrante, termo guarda-chuva abrangente sem definição única no direito internacional, mas que inclui as várias categorias de pessoas que se deslocam de forma permanente ou temporária.<sup>9</sup> Assim, cada grupo de migrantes possui

---

<sup>8</sup> Em geral, os fatores que influenciam ou determinam o destino das migrações são calculados e estabelecidos antes mesmo da partida, levando-se em consideração, por exemplo, as “redes sociais” já desenvolvidas entre o indivíduo e as comunidades de destino, além de vínculos históricos, linguísticos, culturais e da relação entre oferta e demanda por mão de obra. Fluxos intensos de migrantes de uma mesma sociedade, como de venezuelanos e haitianos para o Brasil, formam o conceito de transmigração, em uma perspectiva que desafia o nacionalismo metodológico ao considerar a ordem internacional na determinação dos interesses sociais. Trata-se, portanto, de compreender o fenômeno migratório como uma dinâmica social mais ampla e complexa, que extrapola as fronteiras políticas (Oliveira; Sampaio, 2020, p. 48-51 e 86-88).

<sup>9</sup> Juridicamente, diversos termos fazem referência ao indivíduo migrante (como “alien” e “non-national”, muito comuns no inglês), mas o termo “migrante”, embora seja consideravelmente menos preciso, teve seu uso

especificidades e potencialidades que exigem tratamentos diferentes, a depender também de seus objetivos e vulnerabilidades.

No caso da migração internacional, o migrante deixa seu país de residência habitual e se destina a Estado estrangeiro do qual não é nacional (OIM, 2019, p. 113, 132).<sup>10</sup> O contato com culturas, línguas e organizações sociais distintas daquelas de onde provém torna o migrante internacional ainda mais sensível e vulnerável a todo tipo de violência, dificultando por vezes sua integração social e sua inserção no mercado de trabalho.<sup>11</sup>

Juridicamente, ainda que a mobilidade humana exista desde a gênese da espécie, a sua regulamentação só começa efetivamente a partir do século XIX, e sobretudo a partir dos efeitos da Primeira Guerra Mundial. Até então, a grande maioria dos Estados não diferenciava os nacionais dos não nacionais, e a livre circulação entre os países era, em princípio, permitida (Jubilut; Apolinário, 2010, p. 278; Silva; Alves, 2017).

De fato, por mais heterogêneas que fossem as sociedades mais antigas, a diferenciação ente nacionais e não nacionais apenas surge com a respectiva organização social, e com o fito primário específico de repelir do território nacional o indivíduo a ele estranho. Com a consciência da soberania e com o fortalecimento do Estado-nação, os estrangeiros (não nacionais) começam aos poucos a receber tratamento jurídico diferenciado, oscilando os sistemas jurídicos entre os princípios da exclusão, da reciprocidade, e até da equiparação completa independentemente da origem (Valladão, 1974, p. 373; Silva; Alves, 2017, p. 112).<sup>12</sup> Essa diferenciação jurídica, conseqüentemente, levaria à diferenciação também política e social.

---

expandido sobretudo a partir da década de 1990, e capta o caráter mais permanente de muitos dos movimentos internacionais (Dembour; Kelly, 2011, p. 29). Nesse sentido, o tratamento de um indivíduo como “estrangeiro” (*foreigner; alien*) parte do pressuposto de que ele é responsabilidade de um outro Estado. Quando recebe o *status* de imigrante, tem-se por iniciada sua relação com o Estado-receptor – *hostland* (Silva; Alves, 2017, p. 115).

<sup>10</sup> No direito internacional privado, a residência habitual ou o domicílio são elementos de conexão que, a partir do final do século XX e cada vez mais nos instrumentos internacionais, substituem a nacionalidade como estatuto pessoal da pessoa física (Dolinger; Carmen, 2020), dando a regra pessoal (nacionalidade) lugar a regras reais (residência habitual ou domicílio) nas definições de direitos e deveres dos indivíduos no âmbito internacional (Valladão, 1974, p. 255-256).

<sup>11</sup> Para Baeninger (2011, p. 71), as migrações internacionais podem ser compreendidas como um passo além das migrações internas e se relacionam, especialmente no Brasil, aos próprios processos de urbanização e de redistribuição espacial da população que refletem os diferentes estágios econômicos, sociais e políticos das últimas décadas

<sup>12</sup> Valladão (1974, p. 373) apresenta a tendência na América Latina, a partir de 1811-1812, da adoção nos textos constitucionais, civis e internacionais de sistemas de *equiparação completa* entre nacionais e estrangeiros, sem exceções ou ressalvas, incluindo, em alguns casos, até mesmo a equiparação em matéria de direitos políticos.

Surge nesse contexto, como uma forma de “monopólio dos meios legítimos de mobilidade” (Torpey, 2002, p. 01-05), o passaporte moderno, como expressão da autoridade dos Estados e da qual dependem os indivíduos que queiram ou precisam atravessar fronteiras nacionais. Em diversos países, ainda hoje, o acesso aos serviços públicos e aos benefícios sociais estão condicionados à capacidade efetiva de se comprovar a identidade e nacionalidade, servindo tais critérios como filtros justificáveis para prevenir a entrada de elementos indesejáveis. Desse controle weberiano de administração e supervisão estatal, derivam os atributos de “ilegalidade” ou “irregularidade”, comumente atribuídos aos imigrantes indocumentados.

Além disso, se a proteção da integridade dos territórios justificava, inicialmente, o exercício do direito de domínio a fim de condicionar a entrada ou a permanência de estrangeiros no espaço nacional, logo se desenvolveu a consciência de que a esse direito corresponderiam deveres de hospitalidade e proteção, tais quais seriam dispensados pelos Estados aos próprios súditos ou cidadãos. No caso de indivíduos que sofrem perda de nacionalidade, ou que, historicamente, foram submetidos a exílio ou banimento, os deveres do Estado anfitrião devem ainda observar sensivelmente os direitos ligados à própria condição humana (Vattel, 2004, p. 154, 242 e 147).<sup>13 14</sup>

Mais recentemente, com a intensificação do fluxo de pessoas durante e após as grandes guerras, surgiram categorias específicas de migrantes, o que exigiu da sociedade internacional um processo de institucionalização e normatização com vistas

---

No caso do Brasil, prevalece em todas as constituições republicanas, de 1891 à atualidade, a estrutura normativa que garante direitos de forma ampla “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País”. Apesar de demandas pela equiparação também quanto aos direitos políticos (o que se verificará, inclusive, nas audiências analisadas e nas entrevistas feitas para este trabalho), uma mudança constitucional nesse sentido não parece provável no Brasil no curto prazo.

<sup>13</sup> Em uma perspectiva jusnaturalista, o clássico teórico do direito das gentes Emer de Vattel (2004, p. 154) entendia que o direito de habitar alguma parte da terra provinha da própria natureza ou de quem a destinou aos homens, não devendo nem mesmo o direito de propriedade privada a ele se sobrepor.

<sup>14</sup> O filósofo italiano Umberto Eco (2002, p. 109) diferencia o fenômeno da “imigração”, controlável politicamente, da “migração”, fenômeno natural incontrolável: “Temos ‘imigração’ quando os imigrantes (admitidos segundo decisões políticas) aceitam em grande parte os costumes do país para o qual imigraram; temos ‘migração’ quando os migrantes (que ninguém pode deter nas fronteiras) transformam radicalmente a cultura do país para o qual migram”. O autor reconhece, contudo, que essa distinção já não é mais tão simples no século XXI, marcado pela intensa mobilidade de pessoas, sendo que contemporaneamente os termos imigração e emigração distinguem principalmente o sentido do movimento: para dentro ou para fora do território de referência, respectivamente.

a garantir a proteção, especialmente, de pessoas refugiadas<sup>15</sup> e apátridas<sup>16</sup> (Jubilut; Apolinário, 2010, p. 278).<sup>17</sup> Assim, a instrumentalização desses direitos, agora amparados no plano internacional, ajudou a fomentar a circulação de pessoas, recaindo então sobre os Estados, mais do que nunca, obrigações inerentes à garantia dos direitos dos estrangeiros presentes em seu território (Bichara, 2018, p. 125; Monebhurrin *et al.* 2023, p. 10).

Especificamente em matéria do direito humano de migrar, por exemplo, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>18</sup> prevê em seu segundo artigo que os Estados-membros devem respeitar e garantir aos nacionais e a qualquer imigrante que em seu território se encontre e que esteja sob sua jurisdição os direitos reconhecidos naquele acordo, sem qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra condição (ONU, 1966). É perceptível, no entanto, que, mesmo quase 60 anos após a adoção do Pacto pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), poucos são os países que de fato prestam alguma garantia ou que observam em patamares recomendados os direitos ali previstos.

Mais recentemente, o respeito aos direitos humanos também figurou como um princípio expresso do novo Pacto Global para Migrações (2018) acordado entre Estados membros da ONU, instrumento baseado essencialmente no direito internacional dos direitos humanos e nos princípios da humanidade, da solidariedade internacional, da não regressão e da não discriminação. O incentivo à adoção desses princípios visa a garantir o respeito, a proteção e o cumprimento efetivos dos direitos humanos de todos os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório e em todas as fases do ciclo migratório. Objetiva o novo pacto, ainda, eliminar todas as

---

<sup>15</sup> O conceito de refugiado deriva de diferentes instrumentos internacionais, e está relacionado no geral a indivíduos que saem de seu país de origem devido a temores fundados de perseguição por questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou por razões políticas, bem como em decorrência de violações generalizadas de direitos humanos e em situações de conflitos armados.

<sup>16</sup> Diz-se apátrida a pessoa que não é considerada, por nenhum Estado e segundo sua legislação, como seu nacional. Ao final de 2022, estimavam-se 4,4 milhões de pessoas apátridas ou de nacionalidade indeterminada em todo o mundo (ACNUR, 2023).

<sup>17</sup> Para Jubilut e Apolinário (2010, p. 277), “a tendência de se buscar enquadrar todas as situações de migrantes nos poucos institutos legais internacionais específicos existentes (...) gera falta de utilização criteriosa das distinções entre os migrantes e, por outro lado, impede o desenvolvimento de novas formas de proteção, ao mesmo tempo que minimiza a efetividade das poucas normas existentes”.

<sup>18</sup> Promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

formas de discriminação, incluindo o racismo, a xenofobia e a intolerância social contra os migrantes e as suas famílias (ONU, 2018).

Vê-se, portanto, que a temática migratória é, mais do que nunca, matéria de relevância e de regulamentação em âmbitos doméstico e internacional, envolvendo atores nacionais e internacionais diversos, exigindo, assim, a concertação entre interesses públicos e privados na garantia de sua observância. No Brasil pós-redemocratização, a presença do tema da migração na agenda pública vem sendo moldada por uma variedade de elementos, incluindo fatores políticos, ações institucionais, revisões legislativas, aplicação de instrumentos regionais e o próprio trabalho de organizações da sociedade civil. Esses elementos coletivos vêm desempenhando há algum tempo um papel significativo na introdução e na manutenção do tema na agenda pública, culminando, inclusive, na mudança de paradigma que se evidenciaria com a aprovação da nova lei migratória brasileira.

## **2.1 O reconhecimento ao direito fundamental de migrar**

O surgimento e o desenvolvimento de teorias sobre direitos humanos são resultado de um processo histórico, sem origens sociais e políticas consensualmente delimitadas. Na literatura acadêmica, práticas e ideias semelhantes às defendidas por ativistas de direitos humanos de hoje são geralmente indicadas como um processo longo e com influências desde a antiguidade, contando com contribuições do direito romano, da política medieval europeia, do calvinismo e do movimento iluminista europeu, por exemplo (Hopgood; Snyder; Vinjamuri, 2017, p. 5). Apesar do apelo moral sempre existente entre as sociedades humanas, não eram essas práticas, todavia, exatamente como os direitos humanos desenvolvidos nas últimas décadas.

A partir do pós-Iluminismo e da pós-modernidade, a repulsa social e moral que se desenvolveu contra as violações por tortura e escravidão, por exemplo, ocorridas sobretudo no contexto da Segunda Guerra Mundial e dos genocídios do Holocausto, propiciou uma influente narrativa a respeito de uma “revolução moral”, materializada por meio da institucionalização de uma série de estruturas destinadas a monitorar e a evitar que se repetissem as violentas transgressões a direitos humanos ocorridas ao longo do século XX (Hopgood; Snyder; Vinjamuri, 2017, p. 5; Silva; Alves, p. 112).

Normativamente, entre os princípios fundamentais que dão respaldo a tais direitos, estão aqueles previsto nos documentos fundantes da ONU: a Carta das

Nações Unidas (1945) e a Carta Internacional dos Direitos Humanos, composta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) – que estabeleceu, de forma inédita, a previsão de proteção universal dos Direitos Humanos –, pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), e pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e seus dois Protocolos Opcionais (de 1966 e 1989) (ONU, 2020).

Ainda em 1945, foi criada no âmbito do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU a Comissão de Direitos Humanos (Comissão DH), que com os instrumentos subsequentes inaugurou o que viria a ser considerado um regime universal de Direitos Humanos, englobando princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão estabelecidos na arena internacional e sobre o qual orbitam o interesse e o comportamento dos Estados.<sup>19</sup> De fato, a adoção progressiva dos instrumentos e o aperfeiçoamento gradativo das instituições de Direitos Humanos foram estimulando, a partir do século XX, a criação de uma série de regras e a prescrição de determinados comportamentos que, embora não cogentes ou vinculantes, viriam a permitir, em maior ou menor grau, uma política de monitoramento e de proteção internacional (Muñoz, 1982, p. 172-173).

Mas se a definição do momento de surgimento dos Direitos Humanos é nebulosa, não tão difícil é definir o momento da sua mais moderna revolução, datada da década de 1970, sendo que, duas décadas depois, os Direitos Humanos já alcançariam seu verdadeiro “*status global*” (Hopgood; Snyder; Vinjamuri, 2017, p. 5). Nesse sentido, para além dos marcos citados, a institucionalização dos Direitos Humanos ganhou ritmo também a partir do desenvolvimento de fóruns diversos e da criação de estruturas políticas e jurídicas no mundo todo.

Assim, a partir de 1960-1970, o regime universal de Direitos Humanos se desenvolve, então, com a concretização progressiva do monitoramento de violações de Direitos Humanos em países específicos feito pela Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Comissão DH) e, a partir de 2006, pelo seu Conselho de

---

<sup>19</sup> Nas clássicas palavras de Stephen D. Krasner (1982), regimes são definidos como conjuntos, implícitos ou explícitos, de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais. Os princípios são formados por crenças em fatos, causas e questões morais; as normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; as regras são prescrições ou proscições específicas para a ação; e os procedimentos para tomada de decisões, por sua vez, são as práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

Direitos Humanos (CDH), que a substituiu.<sup>20</sup> Junto com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), o regime se fortalece, dando fundamento para uma série de novos tratados de Direitos Humanos, além do desenvolvimento de sistemas especificamente regionais (Muñoz, 1982, p. 181).

No que se refere especificamente aos direitos de indivíduos migrantes, ainda que estes não tenham sido explicitamente mencionados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, por exemplo, é possível entender que eles estavam abarcados implicitamente nas referências aos direitos a que “todos os seres humanos” fazem jus, conforme estrutura reforçada à exaustão nos primeiros artigos do instrumento de *soft law*.<sup>21</sup> De fato, baseada na ideia da soberania dos Estados, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não faz qualquer menção à obrigação dos Estados de permitir a entrada a imigrantes ou de conceder a cidadania para estrangeiros residentes,<sup>22</sup> e ainda que o direito de solicitar asilo tenha sido mencionado neste instrumento, nenhuma responsabilidade paralela foi atribuída aos Estados (Dembour; Kelly, 2011, p. 2-7).

Assim, apesar de a linguagem nos textos normativos expressar a intenção de proteger “todas as pessoas”, por muito tempo (após 1948) os migrantes permaneceram à margem das legislações de Direitos Humanos, situados entre os princípios internacionais de universalidade e o direito interno com suas normas de exclusão lastreadas na soberania dos Estados (Dembour; Kelly, 2011, p. 8).<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Entre as inovações advindas da substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Comitê de Direitos Humanos nas Nações Unidas está o desenvolvimento e a aplicação da Revisão Periódica Universal (RPU), mecanismo que possibilita um exercício público de avaliação da situação de direitos humanos nos Estados-membros da ONU (Muñoz, 1982, p. 182).

<sup>21</sup> Segundo o Artigo 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (UNICEF, 2021). As expressões “todos” e “todo ser humano” são repetidas ao longo de toda a Declaração. Ressalta-se também o destaque da garantia da dignidade da pessoa humana, que viria a ser fundamento de mais alto grau nas legislações nacionais vindouras, inclusive na Constituição brasileira de 1988.

<sup>22</sup> Tampouco o faz a Convenção de Genebra de 1951, sobre o estatuto dos refugiados, embora isso tenha sido mitigado pela inserção do princípio da não expulsão ou rechaço (*non-refoulement*), que garante que nenhum refugiado seja retornado, de qualquer forma, para um território onde sofre ameaças a sua vida ou a sua liberdade (Dembour; Kelly, 2011, p. 30).

<sup>23</sup> Nesse sentido, Dembour e Kelly (2011) se perguntam se o acesso insuficiente dos migrantes à proteção dos Direitos Humanos é inerente ao próprio conceito de Direitos Humanos ou se se trata de uma questão de implementação. Paralelamente, problematizam se deve ter lugar um olhar para além dos direitos humanos em busca de uma fonte eficaz de proteção para os migrantes.

Como mencionado, em âmbito regional, a internacionalização dos Direitos Humanos tem sido feita, para além da formação do sistema onusiano de direitos humanos, com sistemas regionais específicos, como os sistemas interamericano, africano e europeu. No contexto americano, a Organização dos Estados Americanos, fundada a partir de sua Carta (1948), deu início a um regime regional que se fortaleceu com a entrada em vigor da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (o notável Pacto de São José da Costa Rica<sup>24</sup>) em 1978, que criou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – órgão executivo –, e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) – órgão judicial (Muñoz, 1982, p. 183). Na África, o regime regional se desenvolveu em torno da União Africana e da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul), de 1981. Já na Europa, formou-se um regime em torno do Conselho da Europa e da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, de 1950 (Bichara, 2018, p. 124).

No que tange aos migrantes refugiados, merecem citação ainda a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>25</sup> e seu Protocolo Adicional de 1967, além do mais recente Pacto Global sobre Refugiados (2018) que, por meio da cooperação internacional, objetiva compartilhar a responsabilidade entre os atores internacionais para uma solução sustentável para situações de refúgio (ACNUR, 2018).<sup>26</sup>

Quanto aos indivíduos apátridas, versam sobre seus direitos a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954) e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961) (Monebhurrin *et al.*, 2023, p. 10). Esses instrumentos garantem, em princípio, um “tratamento ético das migrações internacionais” (Cavalcanti; De Oliveira; Ennes, 2020, p. 7), a ser dispensado em parceria com organizações não governamentais, associações religiosas e órgãos públicos e privados que tratam da temática, sobretudo naqueles casos mais sensíveis em que a necessidade de migrar não reflete totalmente um ato voluntário do indivíduo. Orbitada em âmbito

---

<sup>24</sup> Adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 22 de novembro de 1969, e promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. O artigo 22 dispõe especificamente sobre o direito de circulação e de residência (BRASIL, 1992).

<sup>25</sup> Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Promulgada pelo Brasil, com ressalvas, por meio do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

<sup>26</sup> No Brasil, a Lei de Refúgio (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997) implementou no país os mecanismos da Convenção de 1951, sendo considerada uma das mais avançadas legislações nacionais sobre refúgio no mundo (ACNUR, 2021).

internacional, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) é o centro desse regime internacional de migrações forçadas.

O que se observa, portanto, é um crescimento recente de organizações e de instrumentos, cogentes ou não (*soft law*), relativos à temática da migração. A efetividade do papel de cada organização e a viabilidade do respectivo regime de direitos humanos, depende, contudo, de uma série de características presentes em maior ou menor grau no arcabouço institucional das diferentes instituições.

No que se refere às migrações internacionais, especificamente, embora se possa dizer que exista um regime, esse ainda é caracterizado por uma fragilidade institucional, pela fragmentação e pela dispersão de fontes normativas, bem como pela informalidade e pela assimetria de responsabilidade dos diferentes atores frente aos mais diversificados fluxos migratórios. Diferentemente de grupos específicos de migrantes – como os refugiados<sup>27</sup> –, a migração internacional demorou a ser tratada de forma abrangente pelos organismos internacionais, o que pode ser resultado da própria dinâmica do sistema internacional de Estados, que inclui países que são alternadamente origem, trânsito ou destino de pessoas, e que possuem interesses e práticas conflitantes dentro e fora de suas próprias fronteiras (Sant’Ana, 2022, p. 60).

## **2.2 As agências internacionais especializadas**

### **2.2.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)**

Em âmbito internacional, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) é o centro do regime internacional nessa temática, dispensando atendimento aos refugiados e a indivíduos em busca do reconhecimento de refúgio. No Brasil, país que foi o primeiro do Cone Sul a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no ano de 1960, o ACNUR atua em cooperação com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Possui seu escritório central em Brasília e também atua por meio de unidades descentralizadas em São Paulo/SP, Manaus/AM e Boa Vista/RR, exercendo funções de acolhimento, orientação e de *advocacy* junto a

---

<sup>27</sup> Categorias como “*refugee-like*”, “*transmigração*”, “*migração de crise*”, entre outras, refletem a resistência dos Estados em reconhecer e definir migrantes como refugiados, buscando isentar-se das responsabilidades previstas nos tratados de que são parte (Silva; Nicolau, 2022, p. 184).

órgãos públicos e ao parlamento, em parceria com outras organizações da sociedade civil.<sup>28</sup> Seu mandato, todavia, não alcança todos os tipos de migração, sendo seu foco apenas as situações de refúgio (ACNUR, [s.d.]a).

Quanto ao alcance de sua atuação, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (Protocolo de 1967) corrige a própria definição de refugiado, que era prevista na Convenção de 1951 sob uma perspectiva eurocêntrica e que impunha limitações geográficas e temporais ao conceito, e que mesmo naquela época já não refletia mais os movimentos de descolonização e de autodeterminação que se sucederam a partir da segunda metade do século XX. Para a Convenção, então, o termo "refugiado" se aplica a qualquer pessoa que, 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, também não pode ou não quer voltar a ele.

Nessa tendência, cumpre mencionar que a Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África (Convenção de 1969) avançou ainda mais a proteção nesse continente ao prever que o termo refugiado se aplicaria, além das hipóteses do Protocolo de 1967, também a qualquer pessoa que busca proteção em razão de agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública.

No contexto latino-americano, a Declaração de Cartagena (1984) foi no mesmo sentido, também ampliando a proteção ao prever 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, [s.d.]b).

---

<sup>28</sup> A entrevista realizada com um dos representantes do ACNUR para este trabalho (Anexo IV) permitiu abstrair um pouco da atuação do órgão junto ao Congresso Nacional, tendo sido a agência um dos atores importantes nas discussões que precederam a aprovação da nova Lei de Migração brasileira.

Essa definição estendida tem sido essencial na busca pela proteção integral dos imigrantes e refugiados no Brasil, e certamente ajudou a lançar as bases para a construção das leis de refúgio e de migração no Brasil.

### **2.2.2 Organização Internacional para as Migrações (OIM)**

A Organização Internacional para as Migrações (OIM), por sua vez, é o centro do regime internacional de migrações forçadas – mandato um pouco mais amplo que o do ACNUR, mas que não abarca ainda todos os tipos de fluxos migratórios. Adotando o discurso dos Direitos Humanos, a OIM atua em conjunto com o ACNUR, que possui mandato específico das Nações Unidas para questões ligadas ao refúgio.

Embora careça de um mandato formal de proteção atribuído pela ONU, a OIM desempenha desde a sua fundação, em 1951, papel importante na gestão de campos pós-catástrofe, na coleta de dados e na assistência a trabalhadores migrantes em crises. Diferentemente do Estatuto do ACNUR, a Constituição da OIM não especifica os indivíduos que são foco de suas atividades, possuindo certa margem de atuação e estando menos presa ao escrutínio exercido pelas Nações Unidas sobre a agência para refugiados (Bradley, 2017, p. 97-100).

Embora não seja formalmente uma agência da ONU, a OIM, a partir de setembro de 2016, passou a fazer parte da “família ONU” como uma “*related organization*”. Inicialmente denominada como *Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe* (PICMME), a organização apresentou grande crescimento nos últimos anos a partir do envolvimento em questões humanitárias, cobrindo “categorias” migratórias que fugiam ao mandato do ACNUR.

Apesar de lidar com a constante necessidade de financiamento, não ser formalmente uma agência do sistema onusiano tem possibilitado à OIM agir “às margens” do sistema, sobretudo alcançando novas formas de migrações e de deslocamento que não estão sob atribuição de nenhuma outra agência da ONU (como a migração forçada derivada dos efeitos da mudança climática mundial). Assim como a agência especializada para refugiados, a OIM saiu das fronteiras da Europa para uma atuação internacional, possuindo já pessoal e orçamento similar ao de qualquer agência especializada da ONU (Bradley, 2017, p. 97-98).

No Brasil, o primeiro escritório da OIM foi aberto em 2016, e hoje ela já está presente em Brasília (sede) e em outras 12 cidades: Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Pacaraima, Porto Alegre, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro e São Paulo.<sup>29</sup>

### **2.3. O perfil migratório no Brasil**

Visto o panorama da migração internacional, seu histórico mais recente e o papel das principais organizações sobre as quais se formaram os regimes universal e regionais de Direitos Humanos, é preciso, ainda, compreender as especificidades do fenômeno no contexto da história brasileira.

Nesse sentido, o século XX é, mais do que qualquer outro na história, no Brasil e no mundo, representativo da mobilidade da vida humana e dos fluxos demográficos que se acentuam cada vez mais. Se antes os migrantes serviam à função de ocupar territórios, ou se simplesmente fugiam de guerras e de outras ameaças, hoje em dia existem outros motivos que levam um indivíduo a migrar, motivos esses tão complexos e distintos como a própria sociedade em que se inserem ou em que buscam se inserir.

Ao virar da década de 2020, o número de migrantes no mundo já passava da casa dos 280 milhões, sendo que o número de deslocados forçados ou de pessoas em busca de refúgio já se aproxima rapidamente dos 110 milhões (OIM, 2021, ACNUR, 2023). No Brasil, o somatório total dos migrantes ingressos no Brasil já ronda o número de 2 milhões (Uebel; Brígido; Ribeiro, 2020, p. 4), o que representa cerca de 1% da população brasileira.<sup>30</sup>

Mas os registros históricos da migração no Brasil se iniciam séculos antes com a chegada dos portugueses ao país, que passou a receber um contingente de estrangeiros que, inicialmente, serviam aos objetivos de colonização e exploração, compondo mão de obra em uma dinâmica social, econômica e laboral lastreada, sobretudo, na escravização de indivíduos de nações africanas. Durante o Brasil

---

<sup>29</sup> O escritório da OIM no Brasil e o escritório regional para a América do Sul foram contatados para entrevista a compor este trabalho, mas não responderam ao convite.

<sup>30</sup> Especificamente no Brasil, a gestão de dados sobre a migração no Brasil é feita de forma descentralizada principalmente por três órgãos federais: Ministério do Trabalho e Emprego, Departamento de Polícia Federal e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organizações não governamentais, entidades religiosas e instituições acadêmicas também acompanham o perfil migratório paralelamente, mas muitas vezes acabam por colocar em um só grupo imigrantes não documentados, refugiados, apátridas, estrangeiros temporários, etc., o que dificulta a análise e a adoção de políticas públicas direcionadas a cada segmento.

imperial, já se observava em debate sobre a conveniência da recepção de trabalhadores asiáticos em substituição aos negros escravizados. Com D. João VI, surgiram as primeiras legislações relativas à imigração e à colonização no país (Carneiro, 2018).

Com a iminência do fim do regime de escravidão formal, o Brasil começa a incentivar e promover grandes fluxos migratórios de trabalhadores, buscando substituir a mão de obra africana gradualmente, embora muitas vezes mantendo à margem social esses novos imigrantes que vieram “em parceria”, tratando-os ainda como verdadeiros escravizados (Oliveira; Sampaio, 2020, p. 21).

Já nas décadas finais do século XIX, com o crescimento das monoculturas e com a necessidade de continuar a substituição de mão de obra nas fazendas que prosperavam, o governo brasileiro reforça a promoção da imigração, acolhendo grandes levas de imigrantes japoneses, portugueses, italianos, espanhóis, alemães, libaneses, sírios, turcos, entre outros, desenvolvendo ao mesmo tempo leis de incentivo e de financiamento dessas migrações e adotando um papel mais garantidor dos direitos dessas populações (Saladini, 2011, *apud* Oliveira; Sampaio, 2020, p. 21).

Nesse contexto, entre os anos de 1918 e 1940, o Brasil recebeu cerca de cinco milhões de imigrantes, tendo o fluxo a partir desta década estagnado e se restringido, sobretudo, à chegada de refugiados árabes. A partir dos indícios da redemocratização na década de 1980, o Brasil volta a ser país propício ao recebimento de imigrantes, refletindo o movimento internacional de pessoas causado por conflitos civis e étnicos, desastres naturais ou condições socioeconômicas (Uebel; Rückert, 2017, p. 2).

A década de 1990, em seguida, vem a testemunhar a reconfiguração do capitalismo global e a expansão das políticas econômicas neoliberais, acompanhada da intensificação das migrações em direção ao Norte Global. Inicia-se, também, um processo de regionalização da política migratória, aliado à tendência global de controle dos fluxos internacionais e de defesa das fronteiras (Feldman-Bianco, 2019). Nesse sentido, a seletividade no tratamento para com os estrangeiros e imigrantes, assim como a priorização dada ao tema nos mais diversos contextos políticos e socioeconômicos no Brasil, pode ser vista refletida nos instrumentos legais e nos acordos internacionais adotados pelo país ao longo de sua história.

Em relação à positivação de direitos e restrições aos imigrantes no Brasil, desde a constituição imperial de 1824, a primeira do Brasil, poucas eram as menções a “estrangeiros” na legislação nacional, não se encontrando naquela Carta Magna

nenhuma menção similar a “migrante” ou “imigrante”.<sup>31</sup> Anos depois, a primeira Constituição Republicana Brasileira, de 1891, embora previsse a possibilidade de “expulsar do território nacional os súditos estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República”, concedeu aos não nacionais uma gama de direitos inédita, inclusive possibilitando àqueles que no território se encontravam quando da proclamação da República que se beneficiassem da “grande naturalização”.<sup>32</sup> A partir de então, todas as Constituições brasileiras passariam a considerar o não nacional imigrante ao lado dos nacionais em suas declarações formais de direitos.<sup>33</sup>

Já no decorrer do século XX, vai sendo dada prioridade ao trabalhador nacional, em um plano socioeconômico que não mais dependia essencialmente da mão de obra imigrante. Nesse período, há significativa redução da imigração internacional, ao passo em que crescem as imigrações internas (Dupas, 2018, p. 71). As Constituições de 1937 e 1943, nesse sentido, limitavam expressamente a entrada de imigrantes no país (Oliveira; Sampaio, 2020, p. 23).<sup>34</sup>

Nessa toada, vai surgindo aos poucos a positivação do paradigma da segurança nos dispositivos constitucionais brasileiros, que irradiariam para todo o sistema jurídico a percepção de prevalência da defesa nacional em detrimento da acolhida humanitária e das garantias constitucionais disponíveis aos não nacionais, a partir de restrições à entrada e ao exercício da livre cidadania para aqueles que no território se encontrassem. Em relação aos trabalhadores migrantes, por exemplo, previa a Constituição de 1934:

Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

(...)

§ 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder,

<sup>31</sup> As próprias referências aos estrangeiros serviam, na realidade, para vedar-lhes direitos – como a proibição dos estrangeiros exercerem funções de Ministros de Estado – ou estavam relacionadas à lógica trabalhista (Oliveira; Sampaio, 2020, p. 28-29).

<sup>32</sup> O processo da “grande naturalização” tratou da curiosa hipótese de naturalização tácita, só prevista na primeira Constituição do Império (1824) e na primeira Constituição da República (1891), editadas em contextos que exigiam o incentivo à imigração e à permanência de não nacionais no país.

<sup>33</sup> “Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade (...) [sic]” (Brasil, 1891). Redação semelhante permaneceu em todas as demais constituições, até a atual.

<sup>34</sup> Dupas (2018) analisa as inspirações fascistas que refletiram na Constituição de 1937 e os reflexos na legislação migratória, a partir do governo de Getúlio Vargas.

anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

§ 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena. (Brasil, 1934).

Nessa Carta Magna, entre os direitos e garantias individuais, havia ainda a previsão de que “a União poderá expulsar do território nacional os estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses do País”, novamente deixando para a lei infraconstitucional definir tais parâmetros. Essas previsões vagas acerca da possibilidade de expulsão e da proibição da concentração de imigrantes não se repetiram nas demais Cartas Constitucionais, mas o limite à entrada, distribuição e fixação de imigrantes no território nacional se manteve na Constituição de 1937 (“dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos”) (Brasil, 1937, art. 151).

Especificamente nesse período, e sobretudo durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954) e Gaspar Dutra (1946-1951), pode-se destacar a ideologia do etiquetamento (*labelling approach*), lastreada em um processo de formação da identidade nacional que considerava os imigrantes (o “outro”) como “desejáveis” e “indesejáveis”. A legislação desenvolvida a partir desse período expressaria, como consequência, a tendência racista e eugenista de exclusão dos imigrantes, que seriam vistos como uma ameaça ao trabalhador nacional.<sup>35</sup>

Também seguindo uma ideologia do “branqueamento”, ligando a raça branca à ideia de progresso, a propaganda política fomentava o medo do desconhecido, com discursos ufanistas e populistas, atrelando a figura do imigrante como ameaça aos cidadãos nacionais e à paz social. Nesse ponto, merece destaque a atuação de Francisco Campos, Ministro da Justiça e Negócios Interiores do governo de Getúlio Vargas durante o Estado Novo, que concentrou, na época, as tomadas de decisão referentes à concessão de vistos, sempre priorizando o imigrante europeu, branco e católico (Dupas, 2018, p. 63).

Francisco Campos também foi responsável pela escrita da Constituição de 1937, que influenciou as práticas infralegais e deu base a um discurso eugenista, anticomunista, antiliberal e xenófobo. Atuava nesse controle e na repressão aos

---

<sup>35</sup> Carneiro (2018) identifica argumentos racistas nos vetos de concessão de vistos a judeus, ciganos, negros e japoneses, muitos dos quais interpretados segundo as teorias do racismo científico de Cesare Lombroso.

imigrantes, a própria polícia política por meio do Departamento de Ordem Política e Social, o Dops (Dupas, 2018, p. 76; Carneiro, 2018).

A Constituição de 1946, por sua vez, reforçava que “A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional”, mas inovou ao prever ressalvas às expulsões de estrangeiros. Além disso, em nenhum caso, permitia a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião, assim como faz a Constituição atual. Previa também que caberia “a um órgão federal orientar esses serviços e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais” (Brasil, 1946, art. 141, §33, art. 143 e art. 162).

A Constituição de 1967, por sua vez, pouco se referia aos estrangeiros, e, em relação à migração, se limitava a prever que seria de competência da União legislar sobre emigração e imigração (Brasil, 1967, art. 8º, XVII, 'p'). Foi sob a égide dessa Constituição, contudo, que se desenvolveu e se promulgou, durante o regime militar, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980), que vigorou entre 1980 e 2017.

Essa legislação migratória, centrada no nacionalismo e no ideal da segurança nacional, refletiu a política doméstica e externa do regime autoritário, mas se tornou incompatível com o exercício do novo poder constituinte, que possuía a cidadania e a dignidade humana como seus princípios fundantes de maior magnitude.

Como se percebe, os fluxos migratórios brasileiros até o fim do século XX estiveram relacionados intimamente aos ideários e às etapas da economia nacional, que, a partir dos anos 2000, se transforma ao se inserir na nova divisão internacional e territorial do trabalho definida pela nova ordem econômica internacional.

Nesse período, merece destaque a participação do Brasil em missões de paz e no fortalecimento de um discurso humanitário, com foco na diminuição da pobreza e no combate à fome, que oportunizou o envolvimento do país em temas ambientais, de igualdade de gênero e de direitos das crianças, por exemplo. Formava-se, portanto, a construção de uma agenda global mais humanitária, visando a construir uma política externa mais ética e menos securitária (Uebel, 2020, p. 85).

Regionalmente, o Brasil buscava a integração da América Latina, que também foi estimulada pela eleição de governos mais populares que redefiniram as suas orientações e geraram uma “guinada à esquerda” no continente. Isso viria a ser, inclusive, um dos motores para a atuação e maturação da sociedade civil e dos

movimentos sociais que anos depois participariam da elaboração da nova lei de migração no Brasil (Oliveira; Sampaio, 2020, p. 9).

Portanto, a inserção crescente do Brasil na esfera internacional repercutiu, naturalmente, na atração e no ingresso de imigrantes, absorvidos, a princípio, pela suficiente oferta de trabalho em uma das economias com maior crescimento no mundo à época. No que se refere a políticas governamentais, a acolhida mais humanitária desenvolvida ao longo dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva continuou na transição para o governo de Dilma Rousseff, merecendo destaque nesse período o visto humanitário e as “anistias” gerais, concedidos a fim de regularizar a situação migratória de milhares de haitianos, senegaleses, sírios e venezuelanos no país (Uebel; Brígido; Ribeiro, 2020, p. 8).<sup>36</sup> O visto humanitário representou um tratamento especial e prioritário que tinha como arcabouço normativo a Lei Brasileira de Refúgio (Lei nº 9.474/97) e a disciplina de concessão de visto permanente no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980). A necessidade de criação desse novo tipo de visto surgiu a partir da decisão do CONARE de não reconhecer aos haitianos a condição de refugiados, por considerá-los imigrantes não perseguidos (Silva; Nicolau, 2022, p. 186; Oliveira; Sampaio, 2020, p. 65).<sup>37</sup>

Esse visto humanitário, que representou por anos uma saída para mais de 60 mil haitianos em extrema vulnerabilidade, objetivou também arrefecer a imigração irregular, possibilitando meios legais de inserção desses imigrantes na sociedade brasileira, ainda que condicionados a procedimentos relativamente custosos e burocráticos consideradas as peculiaridades desse tipo de migração. Outras acolhidas “humanitárias” foram feitas também para sírios (2013) e venezuelanos (2017), mas de

---

<sup>36</sup> Em 2012 foi editada a Resolução Normativa nº 97/2012 permitindo a concessão de visto permanente a nacionais do Haiti por “razões humanitárias”, consideradas aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. Inicialmente, a Resolução Normativa nº 97/2012 vigoraria pelo prazo de dois anos, mas foi sendo sucessivamente prorrogada. A Resolução foi, por fim, revogada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em agosto de 2019, no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro.

<sup>37</sup> Ainda que a Lei do Refúgio (1997) tenha incorporado a definição de refugiados ampliada pela Declaração de Cartagena (1984) no ordenamento jurídico brasileiro, havia recusas sistemáticas do CONARE em atribuir as prerrogativas de refúgio a nacionais haitianos em razão das adversidades decorrentes do desastre ambiental provocado pelo terremoto no Haiti em 2010. Em março de 2011, tendo a situação sido levada ao Conselho Nacional de Migração (CNIg), e após pressão de organizações da sociedade civil, a presidenta Dilma Rousseff concedeu o visto de permanência ao primeiro grupo de haitianos, e, a partir de 2012, o CNIg passou a regulamentar a situação por meio de sucessivas Resoluções Normativas (Uebel, 2019, p. 124).

forma essencialmente distinta daquela entabulada no início do governo Dilma Rousseff (Uebel, 2019, p. 123, 126).<sup>38</sup>

Já no segundo governo de Dilma Rousseff, a crise social, política e econômica que se desencadeou começava a mudar o cenário interno e, conseqüentemente, refletia na percepção do país no exterior e na própria percepção dos imigrantes sob a ótica dos nacionais. Alvos de discursos racistas e xenófobos, os mais de 2 milhões de imigrantes se viram de repente corresponsáveis pelas mazelas do país, onde o desemprego e a desigualdade social cresciam junto a uma sociedade cada vez mais convulsionada politicamente.<sup>39</sup>

À época, grandes manifestações ocorriam nas ruas, exigindo serviços de qualidade e o fim da corrupção, ao mesmo tempo em que pautas variadas se somavam aos protestos. Em meados de 2013, também sob influência da onda nacionalista estadunidense, brasileiros foram às ruas para protestar em “defesa” do país, retomando discursos clássicos de suposta ofensa à soberania e à necessidade de maior securitização das fronteiras nacionais.

Tal cenário resultou em episódios de xenofobia e de racismo em uma onda crescente anti-imigrantes, tendo sido feitas manifestações diretas contra a nova Lei de Migração que estava prestes a ser votada. Esse cenário já indicava que o Brasil estava trilhando um caminho mais semelhante à política externa para refugiados dos EUA, França e Reino Unido, por exemplo.

Ao mesmo tempo, líderes transmigrantes e entidades civis atuavam junto a imigrantes e refugiados em busca da formulação de políticas públicas e de uma nova legislação que consolidasse, concretamente, as demandas dos movimentos sociais em favor da substituição do defasado Estatuto do Estrangeiro.<sup>40</sup> Esses atores diversos cobravam pelo avanço dos projetos de lei sem tramitação, ao mesmo tempo em que

---

<sup>38</sup> O alto custo da documentação de regularização migratória foi um dos pontos levantados por algumas das organizações que participaram das audiências públicas prévias à aprovação da Lei de Migração, conforme se verá neste trabalho.

<sup>39</sup> Silva e Alves (2017, p. 118) abordam a associação política entre a criminalidade e os imigrantes, que geralmente sofrem como bode expiatório das mazelas que o poder público não pode, ou não quer, resolver.

<sup>40</sup> Em nível local, merece destaque a criação, em 2013, da Coordenação de Políticas para Imigrantes (CPMig), vinculada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da cidade de São Paulo, que lançou bases para uma regulamentação com estatuto de política de governo, a partir de 2016 (Feldman-Bianco, 2019).

defendiam a inclusão de mais direitos na pauta de discussão legislativa (Feldman-Bianco, 2018, p. 11, 2019).<sup>41</sup>

Em resposta a essas manifestações, e nos limites políticos da época, ocorreu em 2014 a primeira edição da Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR), que foi planejada com “amplo debate público, capaz de oferecer subsídios para a criação de políticas públicas para migrantes e refugiados, e seu processo de organização tornou-se uma manifestação de democracia participativa” (Feldman-Bianco, 2019, tradução nossa).<sup>42</sup> Ao mesmo tempo, a política externa brasileira mostrava sinais de alinhamento ao regime global de controle das migrações, com a vinculação da migração a temas de direito criminal, como tráfico de drogas, terrorismo internacional e crime organizado.<sup>43</sup>

Em suma, a governança migratória durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), justamente nos anos que antecederam a nova Lei de Migração, buscou continuar com a acolhida humanitária com vistas a situar o Brasil como importante líder regional, ao mesmo tempo em que promoveu uma mudança no tratamento jurídico dispensado aos imigrantes, atuando em rede com o Comitê Nacional para os Refugiados, o Conselho Nacional de Imigração, a Polícia Federal, e também organizações não governamentais internacionais como o ACNUR, a OIM e organizações nacionais da sociedade civil.

De qualquer forma, com a crise política e institucional que se instaurou no Brasil a partir de 2013, diminuíram os fluxos gerais de imigrantes e, com a tomada da Presidência por Michel Temer em 31 de agosto de 2016, os rumos da política nacional se atualizariam a partir de um “giro à direita” em curso na América do Sul (Feldman-Bianco, 2019). A partir de então, a política migratória brasileira voltaria a contar com as forças armadas nas funções de recepção, triagem e interiorização dos migrantes – sobretudo venezuelanos –, assim como na gestão de recursos de toda sorte (Cavalcanti; De Oliveira; Ennes, 2020, p. 14), em um movimento que transparece

---

<sup>41</sup> Um dos projetos inertes era o “Projeto Lula” (PL nº 5.655, de 2009), que representou uma das tentativas do governo federal de rever a lei migratória, mas que acabou dando lugar ao projeto de iniciativa do Senado Federal, como se verá neste trabalho.

<sup>42</sup> A primeira COMIGRAR, ocorrida em 30 de maio e 1º de junho de 2014, em São Paulo, foi promovida pelo Ministério da Justiça em parceria com os Ministérios do Trabalho e das Relações Exteriores, além de ter contado com a participação de diversas agências especializadas da ONU (UNODC, OIM, ACNUR E PNUD) (MJSP, 2014).

<sup>43</sup> Feldman-Bianco (2019) identifica essas tensões entre direitos humanos e políticas de securitização nos governos Lula e, sobretudo, nos governos Dilma Rousseff, quando o alinhamento do Brasil às exigências de controle internacional se chocava com as demandas internas para uma acolhida humanitária dos imigrantes.

improvisação nas atuações nas fronteiras do norte do país (Simões; Vaz, 2023) ao mesmo tempo em que se escora em práticas típicas de militarização (Feldman-Bianco, 2019).

Todavia, como dito, em contraste a essa retomada do discurso securitário, fortaleciam-se os argumentos sobre a urgência de uma nova lei migratória, visto que a legislação infraconstitucional e as redes institucionais colocadas à disposição dos imigrantes, sobretudo no contexto anterior à Constituição de 1988, eram essencialmente centradas nos princípios da segurança nacional previstos no Estatuto do Estrangeiro e compreendiam, por conseguinte, diversos dispositivos incompatíveis com o novo Estado democrático de direito no Brasil.

Premente se fez, portanto, a edição de um novo marco legal, concretizado na nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), que buscou justamente instituir e regulamentar uma nova política migratória, mais ampla e progressista, fortalecendo a mudança de paradigma que passaria a considerar os imigrantes, independentemente de origem ou de nacionalidade, verdadeiros sujeitos de direitos.

## **2.4 A nova Lei de Migração brasileira**

Como visto, após mais de três décadas, a lei migratória brasileira viria a ser, finalmente, substituída, com a missão de rever o autoritarismo e o anacronismo da legislação militar e com o propósito de instituir no Brasil uma nova política migratória a partir da superação do paradigma que tratava o imigrante como cidadão de segunda classe. De fato, a nova lei reconhece formalmente uma série de novos direitos aos imigrantes, inéditos na legislação brasileira, e passa a considerá-los verdadeiros sujeitos de direitos, prevendo, por exemplo, o direito de reagrupamento familiar e o acesso a cuidados de saúde e à assistência social, entre diversos outros.

Entre os princípios e garantias da política migratória, a lei prevê extensamente:

### Seção II

#### Dos Princípios e das Garantias

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

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;

VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;  
 VIII - garantia do direito à reunião familiar;  
 IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;  
 X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;  
 XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;  
 XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;  
 XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;  
 XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;  
 XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;  
 XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;  
 XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;  
 XVIII - observância ao disposto em tratado;  
 XIX - proteção ao brasileiro no exterior;  
 XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;  
 XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e  
 XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.” (Brasil, 2017).<sup>44 45</sup>

A lei prevê ainda que aos migrantes é garantida no território nacional a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados diversos direitos civis, sociais, culturais e econômicos, em condição de igualdade com os nacionais, como já previa a Constituição Federal. A lei não exclui, por conseguinte, a aplicação conjunta com outras normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacionais e seus familiares (Brasil, 2017, arts. 2º e 4º).

---

<sup>44</sup> Esses mesmos princípios foram reforçados no Grupo de Trabalho criado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública do terceiro governo Lula (2023) que foi incumbido da elaboração das diretrizes para a Política Nacional de Migrações Refúgio e Apátrida e para a revisão da Lei de Migração (Portal de Imigração, 2023).

<sup>45</sup> No substitutivo da Câmara dos Deputados, aprovado pela Comissão Especial, constava também o princípio da “proteção ao mercado de trabalho nacional”. No entanto, essa previsão foi retirada do texto na revisão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Senado Federal, antes de ser encaminhado à sanção e promulgação presidencial. A justificativa apresentada pelo então Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) é que esse pretensão princípio “não possuía ancoradouro no espírito do projeto”, sendo que o “mercado de trabalho não deve ser fechado e a migração é um fator de seu desenvolvimento”.

No âmbito penal, a nova Lei de Migração cria o tipo penal de promoção de migração ilegal (artigo 232-A do Código Penal),<sup>46</sup> cujo preceito primário consiste em “promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro”. Trata-se da atividade dos chamados “coiotes”, que promovem entrada irregular de imigrantes visando à obtenção de vantagem econômica.

Os avanços almejados pela nova Lei de Migração incluem ainda a proteção do sujeito apátrida e o compromisso com a redução da apatridia; a não discriminação e a não criminalização do migrante;<sup>47</sup> e ainda a desburocratização nos procedimentos relativos ao ingresso e permanência no país. Ou seja, a liberdade de locomoção ou de circulação constitui essencialmente um dos pilares do direito à dignidade da pessoa humana, fundamento balizador de todo o ordenamento jurídico democrático brasileiro.

Quanto aos migrantes temporários ou estrangeiros em passagem pelo território nacional, a lei ampliou ainda o rol de documentos formalmente reconhecidos, para além do passaporte e do *laissez-passer*. São agora documentos migratórios com previsão legal a autorização de retorno, o salvo-conduto, o documento de identidade civil, e o documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratado, entre outros. Foi instituído também o visto de visita, em substituição aos precedentes vistos de turismo e de trânsito, e os vistos temporários passaram a abarcar atividades de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária, entre outros (Osorio; Berner, 2020, p. 72-73).

Mas apesar das amplas garantias formais, da desburocratização e dos princípios trazidos pela nova legislação, o processo de aprovação da nova lei, há tanto esperada, acabou sofrendo um pouco das consequências da ruptura democrática mais recente, na medida em que um número considerável de alterações e vetos acabou por esvaziar um pouco do seu sentido humanitário, como se verá em tópico específico. Ainda assim, a entrada em vigor da nova lei refletiu o histórico do perfil

---

<sup>46</sup> Silva e Alves (2017, p. 155) ressaltam a problemática da terminologia “ilegal” quando atribuída aos próprios imigrantes, justamente pela associação à criminalização: “A culpa da situação de irregularidade em diversas circunstâncias não é do imigrante, já que há poucas vantagens em se estar irregular – por tornar-se mais vulnerável a atentados contra seus direitos –, já que não podem recorrer ao Estado, que deveria salvaguardar o cumprimento de direitos”.

<sup>47</sup> “Crimigração” é o termo usado para descrever a associação, por vezes inadequada, de duas áreas do direito: o direito criminal e o direito da migração. Trata-se de vertente do direito penal de autor, que extravasa a mera criminalização da conduta (Silva; Alves, 2017, p. 117).

migratório brasileiro, e foi resultado também da atuação de atores diversos que constituíram um próprio processo de ativismo (*advocacy*) ao longo de vários anos.

Nesse sentido, é preciso reconhecer o papel das instituições domésticas e internacionais que se articularam com os mais diversos atores estatais e não estatais buscando desenvolver uma rede de ativismo em prol da incorporação dos direitos dos migrantes na mais recente lei de migração brasileira. De fato, vários foram os agentes e instituições da sociedade civil (nacional e internacional) que, mesmo na vigência do Estatuto do Estrangeiro, pressionavam pela implementação de normas e que acompanhavam sua conformidade (*compliance*) em relação aos padrões internacionais (Keck; Sikkink, 1999) visando à proteção dos imigrantes – sobretudo daqueles indocumentados (Oliveira; Sampaio, 2020, p. 9).<sup>48</sup>

Mesmo com a promulgação e na vigência da nova Lei de Migração, esses atores diversos continuaram a se mobilizar, atuando em um contexto que contrastava os avanços almejados na política migratória com o novo paradigma humanitário e o cenário político de insegurança política que acometeu o Brasil a partir do segundo governo de Dilma Rousseff. Nesse contexto de ruptura institucional, os indivíduos migrantes, assim como toda sorte de pessoas mais vulneráveis, ficaram ainda mais reféns de políticas públicas que não os abarcavam plenamente, em um mar de incertezas sobre a gestão migratória que sucederia nos governos subsequentes.

De qualquer forma, o contexto premente e de constante instabilidade política no Brasil não evitou a promulgação e a entrada em vigor da nova legislação, permitindo um novo patamar de discussão para políticas públicas baseadas nos direitos humanos e na inclusão do imigrante na sociedade brasileira. Igualmente, permitiu a regulamentação de mecanismos de proteção dos brasileiros que se encontram no exterior e reforçou os ditames constitucionais a favor do fortalecimento da integração dos povos da América Latina (Osorio; Berner, 2020).

---

<sup>48</sup> Oliveira e Sampaio (2020, p. 9) citam entre essas diversas instituições as entidades sociais Casa do Migrante e Missão Paz, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Centro de Apoio e Pastoral do Migrante, Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante, e Presença da América Latina (PAL), bem como os órgãos estatais do Conselho Nacional de Imigração, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), o Comitê Nacional para os Refugiados e os organismos internacionais ACNUR, OIT e OIM.

## 2.5 A mais recente gestão migratória no Brasil

Por todo o exposto, é possível compreender que, ainda que a sociedade brasileira tenha sido historicamente construída por imigrantes de toda origem, ela não é, de fato, uma sociedade multicultural, pois o estigma social a que estão submetidos determinados grupos revela o preconceito e o descaso de setores públicos que ainda se escoram na ideologia de segurança nacional e de proteção do trabalhador nacional, e que falham em aplicar plenamente os princípios humanitários no tratamento dispensado aos imigrantes (Cavalcanti; De Oliveira; Ennes, 2020, p. 13).<sup>49</sup>

De fato, os contingentes de migrantes que chegaram ao Brasil ao longo da história ora foram entendidos como “população necessária”, ora como “população excedente”. Devido à receptividade ou à resistência social a esses influxos demográficos, não raras vezes esses conceitos puderam ser aplicados, no mesmo período histórico, a diferentes grupos de acordo com suas origens (Uebel; Rückert, 2017, p. 13). Ou seja, diferentes perfis de imigrantes recebem no Brasil, ao longo de toda a história, tratamentos igualmente distintos.

Além dos traumas inerentes a qualquer mudança dessa magnitude, permanece associado a esses indivíduos o estigma social, já que são frequentemente vistos como suspeitos e não como cidadãos plenos, estando muitas vezes à margem da sociedade e sendo considerados estranhos, extemporâneos ou atrasados (Cavalcanti; Oliveira; Tonhati, 2020). Essa intolerância, ou “mixofobia”, é baseada em ideias racistas, xenofóbicas e aporofóbicas, impermeáveis a qualquer crítica e à própria racionalidade humana (Eco, 2002, p. 116-117; Silva; Alves, 2017).

Tal intolerância, contudo, não é exclusiva no Brasil, pelo contrário. As crises mais recentes no Oriente Médio, no Haiti, na Venezuela<sup>50</sup>, na Síria e no Mianmar<sup>51</sup> escancararam o desrespeito ao direito mais fundamental de existir, sendo especialmente vulneráveis negros e latinos, que são reconhecidos e estigmatizados

---

<sup>49</sup> Seyferth (2002 e 2011) trata da questão cultural e racial no contexto de colonização no Brasil, utilizando os conceitos de “crisol de raças” (*melting pot*), assimilação e fusibilidade para apresentar esse elemento (racial) como um dos definidores das prioridades da política imigratória brasileira ao longo da história.

<sup>50</sup> Para uma visão sobre o recente cenário migratório venezuelano na América Latina, ver Silva e Nicolau (2022) e Simões e Vaz (2023).

<sup>51</sup> As origens dos conflitos étnicos no Mianmar não são recentes, mas a escalada de violência a partir de 2017 contra a minoria muçulmana apátrida dos rohingya chamou a atenção da mídia internacional quando milhares de pessoas passaram a cruzar diariamente a fronteira para Bangladesh, fugindo de um verdadeiro genocídio militar (ACNUR, [s.d.].c).

nas sociedades europeias e estadunidense como migrantes antes mesmo de qualquer interação social. Dentre esses, mulheres, jovens e crianças são particularmente “vulneráveis entre os vulneráveis” (Cavalcanti; De Oliveira; Ennes, 2020, p. 10-11).

O caso do Haiti merece destaque, já que a vinda especificamente ao Brasil pode ser explicada pelas relações desenvolvidas entre os dois países no decorrer dos treze anos que durou a missão de paz da ONU MINUSTAH<sup>52</sup>, cujo componente militar foi comandado pelo Brasil desde 2004, e que objetivava, entre outros propósitos, pacificar e dar suporte à retomada democrática no país caribenho (ONU, 2017).

Embora hoje o número de imigrantes haitianos no Brasil seja expressivamente menor que os contingentes de outras nacionalidades, há hipóteses de que o destaque midiático depreciativo dado à entrada de indivíduos dessa nacionalidade no país se deve diretamente à xenofobia e ao racismo social, sendo que fato semelhante pode ser verificado com senegaleses, mas não com imigrantes de outras nacionalidades europeias (Uebel; Rückert, 2017, p. 8).

Essa seletividade pôde ser vista, por exemplo, em 2018, quando o governo brasileiro, por meio das Forças Armadas, buscou administrar abrigos e gerir o crescente fluxo de imigrantes venezuelanos na fronteira norte do Brasil, mais especificamente nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, ambas no estado de Roraima (Simões; Vaz, 2023, p. 753). A denominada Operação Acolhida foi resultado de uma perspectiva que reconhecia no movimento uma situação emergencial, que levava os imigrantes venezuelanos a buscar o Brasil como destino ou espaço de trânsito (Silva; De Albuquerque, 2021, p. 48), mas que acabou por envolver ainda mais as Forças Armadas na questão migratória no Brasil, em um paradoxo entre acolher e conter os indivíduos migrantes (Vasconcelos; Machado, 2022, p. 108).

Para Silva e De Albuquerque (2021, p. 49), a resposta humanitária da operação precisou lidar com um cenário local de atores despreparados em lidar com o alto fluxo de migrantes e solicitantes de refúgio e com a incapacidade de gestão dos órgãos governamentais locais em políticas de acolhimento. Para Feldman-Bianco (2019, tradução nossa), “colocados em alojamentos temporários que se assemelham a

---

<sup>52</sup> Criada em 1º de junho de 2004 pela resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU, a MINUSTAH (do francês: *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*) foi substituída pela MINUJUSTH (*Mission des Nations Unies pour l'appui à la Justice en Haïti* – Resolução 2350 de 2017), que, por sua vez, encerrou suas breves atividades em 15 de outubro de 2019. Declarado o fim dos 15 anos de presença das missões de paz da ONU no país, o Haiti passou a contar apenas com um Escritório Integrado (BINUH – *Bureau intégré des Nations Unies en Haïti*), não estando descartada, contudo, a possibilidade de retorno das missões de paz ao país (ONU, 2023).

campos de refugiados, estes deslocados estão sujeitos a políticas de internalização, discriminação e xenofobia”.

Nesse ponto, as Forças Armadas ressurgiram no Brasil nos últimos anos como resposta estatal rápida e útil para a solução emergencial. Paralelamente, organizações internacionais, entidades da sociedade civil e alguns órgãos estatais já atuavam na região e exerciam pressão para uma resposta efetiva, o que levou o CNlg, por exemplo, a tentar regularizar a situação por meio da Resolução Normativa nº 126/2017, que permitiu a concessão de residência temporária a migrantes que entrassem no Brasil por via terrestre e que fossem naturais de países fronteiriços (Silva; De Albuquerque, 2021, p. 49).<sup>53</sup>

A infraestrutura operacional oferecida pelo governo federal por meio das Forças Armadas no norte do país, assim, seguiu padrões já experimentados, que colocaram o Estado no controle da situação e no controle dos próprios migrantes, o que pode ser associado, em certa medida, a uma militarização da resposta brasileira frente à mobilidade venezuelana (Silva; De Albuquerque, 2021, p. 56).<sup>54</sup>

Para Simões e Vaz (2023, p. 751), no entanto, em uma análise sobre a preparação do pessoal militar para a Operação Acolhida, o envolvimento das Forças Armadas não seria suficiente para categorizar essa participação como “militarização”, “securitização” ou “necropolítica”, termos que, para eles, adviriam de uma crítica acadêmica “injusta e sem respaldo conceitual”. Para os autores, a Operação seria “um esforço coordenado pelo Governo Federal, envolvendo vários ministérios, ONGs e organizações internacionais”, inclusive sob coordenação da Casa Civil, e não do Ministério da Defesa.

Nessa perspectiva, a atuação dos militares teria mais se adaptado de forma improvisada, independente e cooperativa à experiência das organizações internacionais (como o ACNUR) em abrigos e situações de grave e generalizada violação dos direitos humanos do que teriam essas organizações estado sob tutela da

---

<sup>53</sup> O CNlg é órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, integrante hoje da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável por coordenar a política migratória brasileira.

<sup>54</sup> Silva; De Albuquerque (2021, p. 49) argumentam que a simples presença predominante de militares na operação faz com que, perante a população, seja difundida a ideia de que os migrantes representam riscos. Ao reconhecer a militarização das atividades (*apud* Watson, 2009), consideram-na como a “estratégia política do Estado de colocar as Forças Armadas no controle, sob determinada situação, de modo a obter a posição de comando no processo de construção de ações de respostas a partir da implementação da ordem e do controle. Em contexto migratório, a configuração da militarização indica a interpretação do Estado quanto à questão de ameaça à segurança, provendo políticas restritivas para controle em áreas de fronteira”.

operação militar (Simões; Vaz, 2023, p. 760). O envolvimento das Forças Armadas ocorreria, nessa perspectiva, para desempenhar papel que seria tipicamente de outros órgãos que ali não poderiam atuar em razão da complexidade logística exigida e da distância da região para os principais centros urbanos do país.<sup>55</sup>

Fato é que a operação foi uma resposta à migração venezuelana e uma iniciativa inédita em termos de práticas migratórias, tendo três focos principais: ordenamento de fronteiras, fornecimento de abrigo, e interiorização dos imigrantes. Essas ações coordenadas se desenvolveram em meio a decretos, resoluções e medidas provisórias, com participação de todos os entes federativos envolvidos, mas com prevalência do governo federal. Além disso, a Força-Tarefa Logística e Humanitária (FT Log Hum) da Operação Acolhida foi organizada em células operacionais que envolviam a participação de órgãos estatais e organizações civis, com destaque para organizações religiosas e organizações internacionais atuantes na temática migratória, como ACNUR, OIM, UNFPA, UNICEF, ONU Mulheres, entre outros (Silva; De Albuquerque, 2021, p. 61; Simões; Vaz, 2023, p. 753).<sup>56</sup>

Assim, pelo exposto, percebe-se que esse envolvimento das Forças Armadas, sobretudo do Exército Brasileiro, em setores outros que a defesa nacional, acabou por associar inevitavelmente as operações às disciplinas de militarização de fronteiras, ainda que não houvesse alternativas para garantir a agilidade na resposta aos desafios humanitários. Em relação ao envolvimento paralelo de organizações da sociedade civil, houve críticas de que as práticas do Exército observadas na região destoariam dos princípios gerais de Direitos Humanos previstas nos tratados internacionais, sobretudo no que se refere à aplicação dos princípios da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, da Declaração de Cartagena de 1984 e do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular de 2018.

---

<sup>55</sup> Os autores também criticam a associação da Operação Acolhida ao contexto de campos de refugiados, argumentando que os imigrantes no norte do Brasil tinham completa liberdade de movimento nos abrigos, sendo que muitos, inclusive, saíam para trabalhar em Boa Vista ou Pacaraima. Quanto aos custos da operação, argumentam que, se fosse utilizada mão de obra civil, maiores gastos incorreriam em razão das “leis trabalhistas brasileiras” (Simões; Vaz, 2023, p. 762).

<sup>56</sup> Para os Simões e Vaz (2023, p. 757 e 772), “de maneira sinérgica, as Forças Armadas e esses órgãos e organizações alcançaram resultados extraordinários, especialmente no que diz respeito à assistência médica, assistência religiosa, menores, mulheres, homossexuais, desertores, indivíduos sem documentos, entre outros casos sensíveis” e argumentam que a Operação “É amplamente considerada um sucesso e é considerada uma das operações mais eficazes no mundo em termos de governança de migração e assistência humanitária em contextos de mobilidade”.

Nesse sentido, com a transição de Michel Temer para Jair Bolsonaro na Presidência da República, mesmo com um programa de inserção social e de interiorização dos migrantes venezuelanos, o governo federal fez questão de exaltar, inclusive nas comunicações oficiais, o alinhamento à extrema-direita política, criticando a autoridade do governo da Venezuela e associando a crise migratória ao regime adotado no país. Nas palavras do então ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, “O que a esquerda fez com a Venezuela, era o que ela queria fazer com o Brasil” (Brasil, 2020).

Assim, desde o início, percebeu-se que o governo do presidente Jair Bolsonaro<sup>57</sup> seria marcado por práticas alinhadas aos interesses das elites econômicas, militares, armamentistas, ruralistas e evangélicas, o que viria a refletir em uma política migratória seletiva e alinhada ainda mais a ideologias de direita política (Feldman-Bianco, 2019). Houve também a adoção de uma agenda de abandono de acordos internacionais que refletia o alinhamento a práticas do governo estadunidense, na época sob presidência de Donald Trump.<sup>58</sup> Esse alinhamento ideológico ocorreu, todavia, sem ressalvas ou vantagens visíveis para o Brasil. O período foi marcado, logo, pela retomada da securitização da política migratória e da militarização<sup>59</sup> das operações, que refletiam o próprio aparelhamento estatal pelas forças armadas nas esferas civis de governo (Cavalcanti; De Oliveira; Ennes, 2020, p. 4 e 12; Feldman-Bianco, 2019).<sup>60</sup>

Esses sinais da retomada de uma política externa mais securitizada foram dados já na primeira semana do governo Bolsonaro, quando o Brasil comunicou

---

<sup>57</sup> Após 27 anos como congressista no Brasil, o capitão reformado do Exército Jair Messias Bolsonaro foi eleito presidente da República para mandato entre os anos de 2019 e 2022. Candidato à reeleição em 2022, foi preterido pelo candidato Lula ao terceiro mandato, tornando-se o primeiro presidente da era democrática a não se reeleger desde que essa possibilidade foi criada em 1997. Em 2023, foi julgado inelegível até 2030 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por prática de abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação.

<sup>58</sup> Vencido nas eleições presidenciais estadunidenses de 2021 pelo democrata Joe Biden, Donald Trump vem recebendo elevado apoio para as eleições presidenciais dos Estados Unidos previstas para novembro de 2024, após conseguir evitar uma decisão da suprema corte americana que o impediria de concorrer a um segundo mandato no país. A judicialização de sua candidatura decorreu de acusações que envolvem abuso de poder, uso indevido dos meios de comunicação, estímulos a atos antidemocráticos e ataque às eleições e à lisura eleitoral, à semelhança daquelas que tornaram inelegível no Brasil até 2030 o ex-presidente Jair Bolsonaro (BBC, 2024).

<sup>59</sup> Como visto, a utilização dos termos “militarização” e “securitização” no contexto da recente atuação das Forças Armadas na gestão de fronteiras no Brasil é criticada, entre outros, por Simões e Vaz (2023).

<sup>60</sup> Para Feldman-Bianco (2019): “*La elección de Bolsonaro y sus intentos de destruir la democracia son el pináculo de los procesos que liberan el avance del capitalismo a través de políticas económicas neoliberales ortodoxas y la constitución de un Estado policial. En este sentido, su lema de gobierno: Brasil sobre todo también puede significar Capitalismo sobre todo, sin derechos humanos y sin protección social.*”

formalmente à ONU a saída do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, acordo compromissário a que o país tinha aderido em dezembro de 2018, no final do mandato de Michel Temer. De acordo com o recém-empossado presidente: "Não é qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros", referindo-se à suposta falta de respeito à soberania dos Estados-membros e a possível inadequação do pacto para a resolução do problema migratório global (UOL, 2019).<sup>61</sup>

Nesse sentido, para Seyferth (2019):

A decisão do governo Bolsonaro de dissociar o Brasil do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular faz parte deste cenário [de destruição do Estado de Direito]. Representa o seu alinhamento com o nacionalismo intensificado e as políticas draconianas de Trump e outros aliados de extrema direita. Embora os movimentos sociais apontassem a impossibilidade de proteger simultaneamente os direitos humanos e as fronteiras territoriais, o afastamento do Brasil deste Pacto significou a supressão dos direitos humanos da política migratória em favor da escalada da securitização e criminalização dos imigrantes, incluindo os refugiados, e, portanto, o aumento do controle e da vigilância sobre quem pode cruzar as fronteiras nacionais e permanecer no Brasil.<sup>62</sup>

No que se refere à Lei de Migração, mesmo antes de tomar posse, Bolsonaro já a atacava, tendo afirmado que "ninguém quer botar certo tipo de gente para dentro de casa". Em véspera de se tornar presidente, argumentou:

Como essa última lei de imigração... Vê, a França aceitou algo parecido com isso, ó a desgraça que está lá. Nós somos humanos, queremos respeitar direitos humanos, mas ninguém quer botar certo tipo de gente para dentro de casa. E o Brasil é a nossa casa. (UOL, 2018).

Já ocupando o mais alto cargo executivo do país, também afirmou em 2020:

Nossa lei de migração é uma vergonha, fui o único a votar contra e fui muito criticado pela imprensa. Eles chegam no Brasil com mais direito do que nós. Isso não pode acontecer, porque devemos preservar o nosso país. Se abrir as portas como está previsto na lei de migração, o país pode receber um fluxo de pessoas muito grande e com muitos direitos (UOL, 2020).

---

<sup>61</sup> O uso das redes sociais, sobretudo do microblogue Twitter, com publicações de frases de impacto para alcançar parte do eleitorado bolsonarista, foi estratégia utilizada durante o mandato do presidente Jair Bolsonaro.

<sup>62</sup> Tradução nossa, do original: "*La decisión del gobierno de Bolsonaro de dissociar a Brasil del Pacto Mundial de Migración Ordenada, Segura y Regular, es parte de este escenario [de destrucción del Estado de derecho]. Representa su alineación con el nacionalismo exacerbado y las políticas draconianas de Trump y otros aliados de extrema derecha. Si bien los movimientos sociales señalaron la imposibilidad de proteger, simultáneamente, los derechos humanos y las fronteras territoriales, la salida de Brasil de este Pacto significó la supresión de los derechos humanos de la política migratoria a favor de la escalada de la securitización y criminalización de los inmigrantes, incluyendo los refugiados y, por lo tanto, el creciente control y vigilancia sobre quién puede cruzar las fronteras nacionales y permanecer en Brasil.*" Seyferth (2019).

O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, do qual Bolsonaro se orgulhara de ter tirado o Brasil, foi desenvolvido a partir da Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes, de setembro de 2016, desenvolvida durante a Cúpula da Assembleia Geral da ONU para Refugiados e Migrantes. Em 2018, foi também aprovado pela Assembleia Geral, por 152 votos a favor, 12 abstenções e 5 votos contrários.<sup>63</sup>

Para além de um conjunto de compromissos para refugiados e migrantes, a Declaração de 2016 traçou metas para a realização tanto de um Pacto Global sobre Refugiados, quanto de um Pacto Global para Migrações, visando proteger plenamente os Direitos Humanos de todos os refugiados e migrantes, independentemente do seu *status* legal (ACNUDH, [s.d.]).<sup>64</sup> Entre os princípios do novo instrumento compromissório, está o de ser “*people-centered*”, buscando carregar uma dimensão mais humana e que seja condizente com a própria dinâmica essencial dos movimentos migratórios. Ao colocar o indivíduo no centro de suas ações, o Pacto Global busca promover o bem-estar dos migrantes e dos membros das comunidades nos países de origem, de trânsito e de destino (ONU, 2018).<sup>65</sup>

Para o então Ministro das Relações Exteriores de Michel Temer, Aloysio Nunes Ferreira<sup>66</sup>, à frente do Itamaraty quando da ratificação do Pacto pela Assembleia Geral da ONU, o acordo buscava “servir de referência para o ordenamento dos fluxos migratórios, sem a menor interferência com a definição soberana por cada país de sua política migratória”. Apesar de não ser juridicamente vinculante, o instrumento buscava garantir segurança, dignidade e proteção aos

---

<sup>63</sup> Nomeadamente, os votos contrários ao Pacto Global para as Migração foram de Israel, Estados Unidos, República Checa, Hungria e Polónia. Austrália e Itália, cujos líderes também se manifestaram fortemente contrários, além de outros 22 Estados-membros, estiveram ausentes na votação. O Brasil votou a favor (ACNUR, 2018; UOL, 2019).

<sup>64</sup> Entre os compromissos do Pacto podem-se citar: educação de crianças migrantes e refugiadas; empoderamento de mulheres e meninas; prevenção à violência sexual e de gênero; fim da detenção burocrática de crianças migrantes; repressão da xenofobia; financiamento aos países mais afetados pelos fluxos migratórios desordenados; distribuição de responsabilidades entre Estados, a ONU e organizações da sociedade civil que atuam na questão migratória; e incorporação da Organização Internacional para as Migrações (OIM) no sistema das Nações Unidas (ACNUDH, [s.d.]).

<sup>65</sup> Os demais princípios expressos são: cooperação internacional (“*international cooperation*”), soberania nacional (“*national sovereignty*”), império da lei e devido processo legal (“*rule of law and due process*”), desenvolvimento sustentável (“*sustainable development*”), direitos humanos (“*human rights*”), perspectiva de gênero (“*gender-responsive*”), perspectiva infantojuvenil (“*child-sensitive*”), enfoque pan-governamental (“*whole-of-government approach*”), e enfoque pansocial (“*whole-of-society approach*”) (ONU, 2018) [tradução nossa].

<sup>66</sup> Aloysio Nunes Ferreira, na função de senador, que desempenhou entre 2011 e 2018, foi o autor do projeto de lei que daria origem, em 2017, à Lei de Migração.

indivíduos migrantes, coibindo o trabalho análogo ao escravo, o tráfico internacional de pessoas e a violação de direitos humanos (UOL, 2019).

Pelo exposto, com a entrada e rápida saída do Brasil do Pacto, os direitos dos imigrantes se viram novamente ameaçados. Nesse mesmo contexto, por exemplo, foi editada a Portaria 666, de 25 de julho de 2019,<sup>67</sup> que dispunha sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária<sup>68</sup> de indivíduos considerados “pessoas perigosas” ou que tivessem praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

O ato inepto e de curiosa numeração foi assinado pelo então Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro, e previa:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, são consideradas pessoas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal aqueles suspeitos de envolvimento em:

I - terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016;

II - grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013;

III - tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo;

IV - pornografia ou exploração sexual infantojuvenil; e

V - torcida com histórico de violência em estádios.

(...) (Brasil, 2019b).

Essa portaria ainda estendia o conceito de “pessoa perigosa” ao refugiado “perigoso” previsto no Art. 7º, § 2º da Lei nº 9.474/1997 (que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951). Ou seja, visou dificultar ainda mais o exercício do direito de solicitação de refúgio aos estrangeiros que chegassem ao território nacional e que desejassem expressar sua vontade de solicitar o reconhecimento como refugiado à autoridade fronteiriça.

O termo vago “pessoa perigosa”, previsto em ato infralegal, ignorou a presunção de inocência, caro mandamento constitucional, e deturpou a responsabilidade da autoridade migratória para impedir a entrada de qualquer imigrante com base apenas em suspeitas de envolvimento em atividades ilícitas. Ainda, deturpou o princípio da publicidade, ao prever sigilo aos processos de deportação, evitando, assim, o controle social.

<sup>67</sup> Posteriormente substituída pela Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019, que manteve a essência da deportação sumária.

<sup>68</sup> Quando as portarias interministeriais mencionam deportação imediata, não estão conforme o instituto da deportação previsto na Lei de Migração, já que a lei confere prazo para o exercício do contraditório e da ampla defesa, além de prazo de 60 (sessenta) dias para a regularização do deportando (Duarte, 2023, p. 81).

Ressalte-se que durante a emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19, os migrantes figuraram como grupo especialmente vulnerável, sobretudo aqueles que habitavam faixas de fronteira. A restrição à circulação de pessoas restringiu a busca por trabalho – um dos estímulos à migração na América do Sul – e conseqüentemente comprometeu os envios e recebimentos de remessas financeira entre esses indivíduos e suas famílias (Cavalcanti; De Oliveira; Ennes, 2020, p. 8). Também em meio à calamidade pandêmica, o então presidente da República Jair Bolsonaro se apressou em proibir a entrada de pessoas da Venezuela por vias terrestres, ao mesmo tempo em que deixou abertas as fronteiras aéreas com os principais países afetados pela doença viral, sem qualquer monitoramento sanitário.

Portanto, a ideia de uma deportação sumária em nada colaborou com os princípios humanitários idealizados na Lei de Migração, pelo contrário: acabou por justificar violações sistemáticas de direitos de pessoas migrantes, sobretudo nas regiões de fronteira, desconsiderando os norteamentos legais fundamentados no respeito aos direitos humanos, na não criminalização da imigração e na garantia do devido processo legal, que deveria incluir o direito ao contraditório e à ampla defesa nos processos de deportação.

A inteligência da Portaria 666, para além de diversas outras inconstitucionalidades e ilegalidades (contrárias à Lei de Migração e à Lei de Refúgio), transgrediu o ordenamento jurídico em um movimento de retomada do paradigma da securitização das migrações no Brasil, em total descompasso e desalinhamento com a mudança preconizada pelos normativos nacionais e internacionais.<sup>69</sup>

Na época, instada a emitir parecer, a própria Defensoria Pública da União considerou a portaria uma “ameaça ao já incipiente devido processo legal migratório proposto pela Lei de Migração em 2017” e alertou para o fato de a regulamentação retomar a consideração do imigrante como um elemento estranho e de potencial ameaça à segurança nacional:

O problema que se detecta é o conteúdo extremamente nocivo da portaria sob comento, que viola os padrões mínimos de devido processo legal segundo a legislação brasileira e os parâmetros internacionais de direitos

---

<sup>69</sup> Mais especificamente, a nota técnica da DPU aponta inconstitucionalidades e ilegalidades relativas a: a) criação do conceito jurídico indeterminado de "pessoa perigosa"; b) restrição à publicidade e motivação dos atos administrativos; c) criação, sem previsão em lei, do instituto da deportação sumária; d) criação, sem previsão em lei, de prisão cautelar para deportação; e) competência para decisão nos processos de deportação sumária (DPU, 2019).

humanos e traz um grave retrocesso frente ao trabalho construído pelo Estado brasileiro, ao longo de anos, para a consolidação dos direitos de não-nacionais em seu território (DPU, 2019).

O ACNUR fez coro às críticas, também alegando que a utilização dos termos “pessoa perigosa” e “deportação sumária” não estavam de acordo com a Convenção dos Refugiados de 1951 ou com o Protocolo de 1967. Sem resposta às organizações envolvidas ou aos órgãos de defesa, foi ajuizada ação civil pública pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público Federal em 2021 (Duarte, 2023, p. 63-68).<sup>70</sup>

Posteriormente, talvez buscando um maior amparo para os atos legislativos infralegais, o Poder Executivo federal editou a Lei n.º 13.979/2020 (“lei da quarentena”), formalizando a restrição da mobilidade humana sob argumento da proteção da vida e da saúde e a contenção da pandemia em curso. Todavia, o que se percebe é que se manteve a previsão de exclusão indiscriminada dos não nacionais, mesmo os mercedores de refúgio, mais especificamente dos venezuelanos (Duarte, 2023, p. 63-64).

E ainda que a Portaria 666 e as seguintes tenham sido revogadas após judicializações e questionamentos de constitucionalidade junto ao STF, fato é que representaram um ataque ao Estado democrático e uma tentativa de emendar os preceitos da Lei de Migração sem o devido debate. Nesse ponto, novamente, merece destaque a ação das entidades civis, que subscreveram notas públicas e agiram nos limites da *advocacy* (Feldman-Bianco, 2019), bem como o papel desempenhado por alguns órgãos institucionais, sobretudo da Defensoria Pública da União, que agiu em sua função de defesa dos direitos humanos e da ordem democrática.

Por fim, com o novo governo Lula, ressurgem aos poucos indícios de uma política migratória novamente ativa, lastreada no princípio da dignidade humana e nas tradicionais práticas diplomáticas características do Estado brasileiro. Apontando nesse sentido, já em janeiro de 2023, logo após a posse do Presidente Lula, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty) publicou nota à imprensa informando que o Brasil havia comunicado “ao Secretário-Geral das Nações Unidas, ao Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações (OIM), aos Presidentes da Assembleia Geral da ONU e do Conselho da OIM e ao Chefe do

---

<sup>70</sup> Ação Civil Pública n.º 1001365-82.2021.4.01.4200, proposta na 2ª Vara Federal Cível da SJRR, em 13/03/2021. Petição inicial disponível em <https://www.mpf.mp.br>.

Secretariado da Rede das Nações Unidas sobre Migrações sua decisão de reintegrar o País ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular” (Brasil, 2023).

Também em janeiro de 2023, o Ministro da Justiça e Segurança Pública, Flávio Dino de Castro e Costa, anunciou a criação de um grupo de trabalho, vinculado ao Departamento de Migrações (Demig), para rever a política de imigração e de refúgio no país. O grupo de trabalho se baseia nos princípios “da participação popular, construção coletiva e escuta das demandas dos variados atores que atuam na pauta migratória no país, dando especial atenção aos migrantes, refugiados e apátridas que aqui vivem” (Portal de Imigração, 2023). Esse grupo tem construído articulações e debates em torno de audiências públicas e reuniões abertas com a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais, visando à integração dos migrantes e refugiados. Um de seus objetivos é o estabelecimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, prevista na Lei de Migração<sup>71</sup> e com expectativas para ser discutida na II COMIGRAR, marcada para novembro de 2024.

Após 10 anos da primeira edição, a Secretaria Nacional de Justiça prepara ainda a segunda edição da Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia – II COMIGRAR.<sup>72</sup> A pasta do Ministério da Justiça e Segurança Pública previu, desde o início dos trabalhos, etapas preparatórias que vem incluindo quase uma centena de conferências livres locais, conferências estaduais e conferências livres nacionais, a partir de iniciativas dos respectivos governos e da sociedade civil, com ações específicas voltadas à mobilização social. As conferências estaduais e nacionais vêm elegendo delegados para a Conferência Nacional e poderão gerar encaminhamentos temáticos para o evento nacional, a partir da produção de material consultivo e de

---

<sup>71</sup> *In verbis*: “Lei de Migração, art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

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

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.

§ 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados.” (Brasil, 1988)

<sup>72</sup> Inicialmente, a Conferência estava prevista para ocorrer em Brasília/DF em junho de 2024. Em janeiro de 2024 foi anunciada a mudança da cidade anfitriã para Foz do Iguaçu, e em abril foi anunciada a mudança de data, agora prevista para novembro de 2024. Em julho, foi divulgada novamente Brasília como sede da Conferência nacional, agendada para os dias 8, 9 e 10 de novembro de 2024, na Universidade de Brasília (UnB).

referência para a formulação, condução e avaliação das políticas públicas relativas a um eventual Plano Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (Brasil, 2024).

Entre os objetivos expressos dessa nova edição da COMIGRAR, previstos na Portaria SENAJUS/MJSP nº 81, de 20 de setembro de 2023, estão os de aprofundar o debate sobre migrações, refúgio e apatridia; propor e discutir diretrizes e recomendações para políticas públicas para pessoas migrantes, refugiadas e apátridas; promover a participação social e política de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas; fomentar a integração entre os entes federativos, organizações da sociedade civil e associações e coletivos de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas que atuam no tema. O tema que fundamentará a edição é “Cidadania em Movimento”.

Paralelamente, o Processo Cartagena+40 também vem sendo desenvolvido em 2024 para celebrar o 40º aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. As reuniões, consultas e escutas desse processo representam “um esforço contínuo dos países latino-americanos e caribenhos para fortalecer o sistema internacional de proteção a refugiados, deslocados à força e apátridas”. Com um plano de ação que envolve políticas de inclusão socioeconômica, acesso a serviços públicos e sociais, formalização de documentação e inserção laboral, está sendo desenvolvido um plano estratégico para a próxima década a partir do Plano de Ação do Chile 2024-2034 (ACNUR, 2024).

Essas serão, portanto, mais algumas oportunidades singulares para o crescente fortalecimento da articulação entre atores da sociedade civil organizada, da academia e do Estado, bem como para o debate e a mobilização em torno do aprimoramento das políticas públicas nacionais, estaduais e municipais destinadas à política migratória brasileira, que vem aos poucos efetivando os princípios de direitos humanos com esforços que envolvem atores heterogêneos nacionais e internacionais. Será também uma oportunidade de efetivar a implementação do Pacto Global sobre Refugiados e avançar na efetivação dos direitos e garantias desenvolvidos na Lei de Migração.

### 3. O papel da sociedade civil organizada

Por todo o exposto, é possível dizer que se a institucionalização por meio de organismos internacionais levou a discussão sobre Direitos Humanos e Direitos Migratórios a outro patamar, não menos importante tem sido, historicamente e em diversas áreas, o papel dos canais alternativos de comunicação, através dos quais agentes internos a uma sociedade podem se valer para projetar e amplificar suas preocupações na arena internacional, de forma a reverter essa projeção em impactos para dentro de um próprio país, por exemplo.<sup>73</sup> Entre esses canais alternativos, merecem destaque, no contexto da defesa dos Direitos Humanos, as chamadas redes transnacionais de ativismo, que, em certa medida, ecoam campanhas locais já existentes, projetando demandas que não seriam de outra forma atendidas.

Esse conjunto de atores, que se distinguem pelo seu modo particular de atuação e por se guiarem com base em valores, discursos e princípios comuns, atua pela intensa troca de informações e por suas estratégias de persuasão, podendo estar ou não vinculados a governos soberanos. Predominam nesse tipo de mobilização mais contemporânea a horizontalidade e a voluntariedade, em um comportamento até então não previsto pelas teorias clássicas das relações internacionais.<sup>74</sup>

Assim, observa-se que nas últimas décadas, essas redes alternativas de influência se tornaram densas e complexas o suficiente a ponto de se destacarem como atores-chaves na arena internacional. Não obstante, por terem custos relativamente altos de implementação e funcionamento, elas podem atuar com maior eficiência nos contextos em que os canais entre os grupos nacionais e seus governos não são efetivos, quando há foros internacionais que as amparem e quando contam com a confiança de ativistas, tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento (Keck; Sikkink, 1999).

No caso do Brasil e em relação à matéria de direitos humanos de indivíduos migrantes, não tem sido diferente. Tendo contado o país por muitos anos com uma legislação migratória restritiva, com princípios ditatoriais e que não conversavam com os fundamentos da nova Constituição, o Brasil assistiu nas últimas décadas a uma

---

<sup>73</sup> É o chamado “efeito bumerangue” (*boomerang effect*) (Keck; Sikkink, 1998).

<sup>74</sup> Keck e Sikkink citam, nesse sentido, a importância das redes transnacionais nos movimentos internacionais pela abolição da escravidão e pelo sufrágio feminino, entre outros temas, que viriam a serem classificados como direitos humanos hoje em dia. As autoras preveem que o surgimento das redes transnacionais remonta ao século XIX, mas atribuem ao período de 1968 a 1993 a sua emergência e seu fortalecimento (Keck; Sikkink, 1998, 1999).

movimentação de grupos diversos interessados na superação dos paradigmas vigentes na legislação migratória superada.

Nesse ponto, algumas organizações não estatais vêm trabalhando o tema da migração e do refúgio no Brasil ao longo das últimas décadas, com fôlego após a Constituição de 1988 e, sobretudo, ao longo das discussões que possibilitaram a substituição do Estatuto do Estrangeiro em 2017, formando um conjunto de atores diversos que inclui entidades religiosas, centros acadêmicos, grupos de pesquisa, associações de classe, movimentos sociais dos próprios migrantes, entre outras. A relevância dessa participação social é bem visualizada nos eventos diversos que precederam a nova lei, tais como a I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) (2014), a Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (2013),<sup>75</sup> o Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) de 2016, o Fórum de Participação Social (FPS) do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), também de 2016, as diversas marchas de migrantes pelo país, entre várias outras mobilizações (Oliveira; Sampaio, 2020, p. 48-51).

Essa participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil possibilitou discussões sobre diversos temas e o levantamento de necessidades para além da simples atualização do estatuto migratório. Nesse mapeamento social, percebeu-se a importância de revisão administrativa no Departamento de Estrangeiros (DEMIG) e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e da desburocratização de procedimentos; a necessidade de criação de mecanismos participativos junto à sociedade civil, permitindo dar voz aos próprios migrantes; a importância da estruturação de unidades de atendimento e acolhimento pelos governos locais em parceria com o governo federal; assim como retomou-se o diálogo para uma maior inserção brasileira nos organismos e foros internacionais.

O que se formou ao longo dos anos, portanto, foi um grupo amplo não formalmente institucionalizado, mas especializado nas mais diversas especificidades da questão migratória que, a partir de entendimentos plurais e interesses diversos, propiciou a elaboração e aprovação da nova Lei de Migração em 2017. Essa janela de oportunidade, construída com a participação da sociedade civil, permitiu o

---

<sup>75</sup> Constituída por meio da Portaria nº 2.162/2013, a Comissão de Especialistas incluiu juristas, cientistas políticos, professores universitários, membros do Ministério Público, e outros especialistas em direitos humanos.

abandono do Estatuto do Estrangeiro e se guiou pela necessidade de compatibilidade do direito interno com os tratados internacionais de Direitos Humanos vigentes e com a própria Constituição Federal de 1988.

Portanto, a superação da lógica da segurança nacional e do controle restritivo ao mercado de trabalho interno, a partir de uma visão que passaria a considerar a migração tema de Direitos Humanos, foi fruto da concertação de atores e redes diversas, que usaram de sua influência e recursos para efetivar uma mudança legislativa e institucional há muito latente. Apesar da pluralidade de interesses – inclusive no sentido da manutenção do Estatuto do Estrangeiro –, prevaleceram e foram consolidados aqueles interesses mais capazes de se fazerem ouvir, e que encontraram nas instituições democráticas um meio de garantir suas prioridades.

Em suma, as discussões que permitiram a elaboração do anteprojeto da lei por especialistas e que foram sendo desenvolvidas durante toda sua tramitação tiveram lugar em ambientes diversos, nas movimentações, nas reuniões e nas audiências públicas que reuniram representantes de órgãos do governo e de instituições internacionais, assim como parlamentares, especialistas, acadêmicos e voluntários.<sup>76</sup> Houve nesse ínterim, também, ampla participação de entidades sociais formalmente constituídas e dos próprios indivíduos migrantes e seus familiares. As sucessivas versões do anteprojeto da nova lei foram sendo rotineiramente disponibilizadas e aperfeiçoadas com as contribuições dos atores envolvidos, até sua final submissão ao parlamento federal.

### **3.1 Justificação da nova Lei de Migração e tramitação no Senado Federal**

A nova Lei de Migração brasileira teve origem formal no Projeto de Lei do Senado PLS nº 288/2013, protocolado em 11/07/2013, cuja autoria foi do então senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). Na justificação que acompanhou o primeiro rascunho da lei, o senador ressaltou a defasagem da legislação até então em vigor, que refletia as preocupações de segurança nacional típicas do período autoritário.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Nessa etapa, serviram de referência para o anteprojeto as leis e as políticas migratórias da Argentina e do Uruguai (Feldman-Bianco, 2019).

<sup>77</sup> Nos projetos de lei de autoria de uma das casas legislativas, a justificação assume o papel desempenhado pela exposição de motivos nos projetos de iniciativa do Poder Executivo, qual seja, apresentar o conjunto de elementos sociais, políticos, econômicos e/ou jurídicos que fundamentam a proposta.

A proposta, desde a primeira versão do projeto de lei, buscava uma abordagem que considerasse o viés trabalhista, humanitário e de cooperação internacional nas relações migratórias, em contraste com os ideais de proteção diante do estrangeiro e de sua não recepção, que impregnavam o Estatuto do Estrangeiro. Tratou-se, portanto, da proposta de uma completa reformulação do modelo vigente, e não simplesmente da criação um novo estatuto com base na soberania nacional. Portanto, a nova lei buscou garantir diversos direitos aos migrantes, independentemente do *status* jurídico, abarcando refugiados, apátridas, migrantes documentados e indocumentados e emigrantes, e ao mesmo tempo objetivou promover o comércio, o turismo, as relações internacionais e as atividades culturais, esportivas e tecnológicas no Brasil.<sup>78</sup>

A justificação da necessidade de uma nova lei, nesse sentido, evocou a proteção internacional dos Direitos Humanos, destacando a “interdependência, universalidade e indivisibilidade dos Direitos Humanos dos imigrantes, decorrentes de tratados dos quais o Brasil seja parte”. Os princípios e garantias previstos nos fundamentos da nova República, assim como aqueles que devem reger as suas relações internacionais, teriam passado, portanto, a exigir correspondência que já não mais encontrava guarida no estatuto da época militar.

A justificação reforçou também o compromisso do Brasil no combate ao tráfico internacional de pessoas e no amparo a suas vítimas, alinhando os princípios da não discriminação, da não criminalização da imigração, e da promoção de entrada regular no país aos acordos internacionais vigentes.<sup>79</sup> Evocou-se, no mesmo sentido, as razões regionais que criaram o MERCOSUL, reforçando o compromisso constitucional de fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina.

Ainda, a justificação apresentada pelo autor inicial do projeto de lei, convida a reavaliar a gestão migratória no país, e a “repensar os papéis do Ministério da Justiça, da polícia federal, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho e

---

<sup>78</sup> O texto completo do projeto de lei inicial, bem como sua justificação, pode ser consultado em [www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br).

<sup>79</sup> A justificação do projeto de lei cita, especificamente, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; e o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, ambos promulgados pelo Brasil, por meio de decreto, em 2004.

do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)”, diante das especificidades dos fluxos humanos contemporâneos. Após sua publicação no diário do Senado Federal, em 13/07/2013, o projeto de lei iniciou sua tramitação por essa casa legislativa.

Cumprе mencionar que, diferentemente do que ocorreria na Câmara dos Deputados, no Senado Federal a matéria tramitou exclusivamente nas comissões temáticas existentes, responsáveis regimentalmente pela análise regular e ordinária dos projetos. Não houve ali constituição de comissão especial e tampouco foram convocadas audiências públicas ou permitida, nesse estágio inicial, a participação da sociedade civil, senão por meio dos pareceres emitidos pelos senadores eleitos e integrantes de cada comissão.

Em questionamento feito especificamente para este trabalho ao Serviço de Informação ao Cidadão e Proteção de Dados Pessoais, gerido pela Secretaria de Gestão de Informação e Documentação do Senado Federal, buscou-se confirmar se a tramitação do projeto inicial contou de alguma forma com a participação popular.<sup>80</sup> Para tanto, questionou-se:

Prezados, para fins de pesquisa, gostaria de saber se há registros de audiências públicas no contexto do PLS 288/2013, que virou a Lei de Migração (Lei no 13.445 de 24/05/2017). Já achei as informações sobre a tramitação na Câmara dos Deputados, mas gostaria de saber se ocorreu alguma audiência aberta especificamente no Senado, com participação de alguma autoridade ou de especialista no assunto, ou se a população participou por meio do e-Cidadania ou outro canal. Também, se houve designação de comissão específica para o tema, e onde posso acessar os documentos. Desde já, agradeço!

Pergunta para a qual foi recebida a seguinte resposta institucional:

Conforme consulta à tramitação do PLS nº 288/2013, que gerou a Lei nº 13.445, de 24/05/2017, não consta registro de realização de audiências públicas no Senado Federal para a matéria, conforme pode ser consultado na aba *Tramitação*, nos *links* [PLS 288/2013 - Senado Federal](#) e [SCD 7/2016 - Senado Federal](#). Os documentos referentes ao Projeto e ao respectivo Substitutivo da Câmara podem ser consultados na aba *Documentos*.

Também não houve participação da população por meio do e-Cidadania, conforme se verifica no *link* [Consulta Pública - PLS 288/2013: Portal e-Cidadania - Senado Federal](#).

Por fim, também não consta designação de comissão específica para debater a matéria no Senado Federal. A análise do projeto ficou sob competência das seguintes comissões permanentes: Comissão de Assuntos Sociais – CAS, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE, esta última em deliberação terminativa.

A tramitação bicameral do Projeto pode ser consultada em [PLS 288/2013 - Matérias Bicaerais - Congresso Nacional](#).

---

<sup>80</sup> A consulta foi feita em 07 de março de 2024, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal - Protocolo nº 24000416975 (125614). A resposta foi recebida por *e-mail* em 05 de abril de 2024.

Ou seja, como já percebido pela documentação disponibilizada publicamente pelo Senado Federal, a tramitação do projeto de lei PLS nº 288/2013 restringiu-se inicialmente à avaliação interna em algumas comissões temáticas dessa Casa, quais sejam: Comissão de Assuntos Sociais (CAS), Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), esta última em deliberação terminativa. Não houve constituição de comissão especial, não houve audiências públicas e também não foi aberta participação da população por meio do Portal E-Cidadania, que, desde sua criação em 2012, permite a participação efetiva por parte de qualquer cidadão nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação no Senado Federal (Senado Federal, [s.d.]b).

Em sua tramitação pelas comissões de Assuntos Sociais (CAS) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o projeto recebeu pequenas emendas, a maioria para clarificação de termos. Na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), por outro lado, muitas foram as sugestões de alterações no texto.

Na CRE, foi sugerida pela primeira vez a revogação completa do estatuto anterior, sem exceções.<sup>81</sup> Foi também sugerida a definição de outros tipos de migração, para além da imigração, considerando, por exemplo, o residente fronteiriço, e a consequente ampliação das possibilidades de concessão de visto.

Outras emendas foram apresentadas na CRE no sentido de aperfeiçoar as funções institucionais e de desburocratizar os procedimentos de entrada no país. Foram também discutidas as especificidades de se legislar sobre territórios indígenas e sobre cooperação judiciária penal, considerando os objetivos da lei civil.

Aprovado o projeto de Lei do Senado PLS nº 288/2013 nas comissões mencionadas e não havendo pedido deferido para análise do projeto em Plenário, a aprovação na CRE foi considerada terminativa, e o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados para revisão em 04/08/2015 por meio de autógrafo, nos termos do regimento interno do Senado Federal.

Portanto, apesar de importantes contribuições dadas pelos senadores, a participação efetiva da sociedade nas discussões em torno da construção projeto de lei, como imaginado, se concentrou principalmente no contexto de sua tramitação na

---

<sup>81</sup> Na justificação inicial do projeto de lei, a proposta era manter o Título IX do Estatuto do Estrangeiro – que regulamentava os procedimentos de extradição – sob a justificativa de ser tema que mereceria ser abordado por lei específica dedicada à cooperação judiciária. No fim, todo o Estatuto foi revogado.

Câmara dos Deputados, essa sim, por excelência, representante do povo brasileiro. Por tais razões, este trabalho concentra-se na fase de tramitação do projeto na câmara baixa do Congresso Nacional.

Para uma visão panorâmica inicial, apresenta-se a seguinte tabela, que consolida os dados básicos da tramitação bicameral e das reuniões da Comissão Especial para análise da Lei de Migração, bem como das audiências públicas ocorridas em 2015 e 2016 na Câmara dos Deputados:

### Quadro 1 - Dados da tramitação e das Audiências Públicas da Comissão Especial do PL 2516/15 - Institui a Lei de Migração

Descrição	Data	Local	Convidados	Situação / Observações
Protocolo do PLS nº 288/2013	11/07/2013	Senado Federal		Autor: Senador Aloysio Nunes
Aprovação no Senado Federal	15/07/2015	Senado Federal		
Remessa à Câmara dos Deputados	04/08/2015	Câmara dos Deputados (CD)		
Designação da Comissão Especial	02/09/2015	Presidência da CD		<a href="#">Ato de designação</a>
Reunião de Instalação e Eleição	23/09/2015	Anexo II, Plenário 08, CD		ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Reunião Deliberativa Ordinária	07/10/2015	Anexo II, Plenário 13, CD		ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Audiência Pública Ordinária	14/10/2015	Anexo II, Plenário 12, CD	Tânia Bernuy (CDHIC); Eliza Donda, (Missão Paz); e Camila Asano (Conectas Direitos Humanos)	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Audiência Pública Ordinária	21/10/2015	Anexo II, Plenário 08, CD	Irmã Rosita Milesi (IMDH); Paulo Amâncio (CRAI); Lucia Sestokas (ITTC); e Luis Vasquez (ASSEMPBOL)	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Audiência Pública Ordinária	28/10/2015	Anexo II, Plenário 13, CD	Agni Castro Pita e Gabriel Godoy (ACNUR); João Guilherme Granja (DEMIG/CONARE); Daniel Chiaretti (DPU); e Aurélio Rios (PFDC)	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Programação em Rio Branco/AC	06/11/2015	Rio Branco/AC		ocorrida (sem registro audiovisual)
Audiência Pública Ordinária	11/11/2015	Anexo II, Plenário 13, CD	Matteo Mandrile (OIM)	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Audiência Pública Ordinária	18/11/2015	Anexo II, Plenário 11, CD	Érico Lima de Oliveira (DPU); Paulo Sérgio de Almeida (CNIg); Carlos Bruno Ferreira da Silva (PGR)	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Audiência Pública Ordinária	25/11/2015	Anexo II, Plenário 12, CD	Cynthia Sampaio (OIT); Marco Ferraz (CLIA ABREMAR).	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Audiência Pública Ordinária	02/12/2015	Anexo II, Plenário 01, CD	Daniel Seidel (CNBB); Célia Cristina Soares Rubini (Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias); Pastora Romi Márcia Bencke (Conselho Nacional de Igrejas Cristãs)	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Programação em Porto Alegre/RS	04/12/2015	Porto Alegre/RS		ocorrida (sem registro audiovisual)
Audiência Pública Ordinária (retomada)	16/03/2016	Anexo II, Plenário 13, CD	Erika Pires (RESAMA); Giuliana Redin, (MIGRAIDH/UFMS)	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Audiência Pública Ordinária	30/03/2016	Anexo II, Plenário 12, CD	Carlos Alberto Simas Magalhães, Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana e Rubens Gama Dias Filho (MRE); Luiz Alberto Matos dos Santos (CNIg); Beto Vasconcelos (MJ); e Danilo Zimbres (MCTI)	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Audiência Pública Ordinária	06/04/2016	Anexo II, Plenário 12, CD	Silvana Helena Vieira Borges (PF); Felipe Sartori Sigollo (Secretaria de Desenvolvimento Social/SP); e Carolina Figueiredo de Araújo (AIESEC-Brasil)	ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Reunião Deliberativa Ordinária –	06/07/2016	Anexo II, Plenário 14, CD		ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )

Descrição	Data	Local	Convidados	Situação / Observações
apresentação do parecer do relator				
Reunião Deliberativa Ordinária	13/07/2016	Anexo II, Plenário 16, CD		ocorrida ( <a href="#">íntegra da reunião</a> )
Sessão Plenária Análise do Substitutivo	13/12/2016	Senado Federal		ocorrida
Sanção	04/05/2017	Presidência da República		ocorrida
Promulgação da Lei de Migração	24/05/2017	Presidência da República		ocorrida
Sessão Conjunta Análise dos Vetos (mantidos)	25/05/2017	Congresso Nacional		ocorrida

Fonte: Elaborado a partir de dados da Câmara dos Deputados (2017).

### 3.2 Audiências públicas e tramitação na Câmara dos Deputados

Como visto, o projeto de lei, já aprovado no Senado Federal, foi remetido e recebido em agosto de 2015 na Câmara dos Deputados. O presidente da Mesa à época, o então Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), determinou o apensamento de outros projetos que visavam tratar também de algum aspecto da migração e designou em 02/09/2015 comissão especial para proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2.516/2015 (renumerado na Câmara dos Deputados).<sup>82</sup>

Assim, em 23/09/2015 foi realizada reunião de instalação da nova Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2.516, de 2015,<sup>83</sup> que seria presidida pela então deputada federal Bruna Furlan (PSDB/SP)<sup>84</sup>, e cujo relator seria o deputado federal Orlando Silva (PCdoB/SP). Como 2º e 3º vice-presidentes, respectivamente, foram eleitos os deputados Bacelar (PTN/BA) e Milton Monti (PR/SP).<sup>85</sup>

Em 30/09/2015, o relator apresentou proposta de roteiro dos trabalhos, que dividiu a atuação da Comissão Especial em duas etapas: a primeira etapa seria

<sup>82</sup> A ato de composição da Comissão Especial pode ser consultado em: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br).

<sup>83</sup> Além do PL 2.516/2015, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados apreciou demais projetos relacionados a ele e que lhe foram apensados, quais sejam: os projetos de lei PL 5.655/2009, PL 206/2011, PL 3.354/2015, PL 5.293/2016. Tratava-se de propostas que discutiam a condição jurídica do estrangeiro no país ou que, de alguma forma, se relacionavam à temática migratória e que foram incorporadas ou restaram prejudicadas no texto final do autógrafo substitutivo restituído pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal. A título de conhecimento, na oportunidade, a Comissão rejeitou no mérito o PL 206/2011, que previa a obrigatoriedade de registro e criação de banco de dados, perante o Poder Executivo, de todas as pessoas que entrassem ou saíssem do território nacional.

<sup>84</sup> Atualmente, Bruna Furlan é deputada estadual em São Paulo (PSDB/SP).

<sup>85</sup> A lista completa com o nome dos deputados membros, titulares e suplentes, e as respectivas siglas partidárias está disponível em [Câmara dos Deputados \(2017\)](#).

destinada à realização de audiências públicas com especialistas e representantes de órgãos de governo e de organizações da sociedade civil, bem como destinada à realização de visitas técnicas e reuniões com consultores e autoridades encarregados do tema; a segunda etapa seria dedicada ao debate e deliberações no âmbito interno da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, com elaboração de substituto a ser restituído ao Senado Federal (casa iniciadora da proposta), para, enfim, ser bencaminhada para sanção e promulgação presidencial.<sup>86</sup>

Seriam realizadas ao todo 10 (dez) audiências públicas entre outubro de 2015 e abril de 2016, que ocorreriam na Câmara dos Deputados em Brasília nos dias de expediente legislativo. As audiências seriam intercaladas com visitas a campo e com encontros com representantes de governos locais e representantes da sociedade civil.

A sistemática das audiências seguiu a prática de disponibilizar 20 minutos a cada convidado, após as falas iniciais de praxe, seguidos de abertura da palavra ao relator da comissão (deputado federal Orlando Silva) e de tempo médio de 3 minutos para perguntas dos parlamentares presentes, que eram respondidas, em seguida, no mesmo prazo, em geral.

Apesar de aparente tentativa de segmentar as audiências por tema, percebeu-se que cada reunião envolvia questões diversas tangentes à temática da migração, sendo que muitas vezes um convidado trazia ao debate novos pontos de vista e experiências sobre assuntos já tratados em outras audiências.

Nesse sentido, as audiências públicas se mostrariam como ferramenta essencial de escuta e de troca de experiências, dando voz não só aos representantes eleitos e ao corpo burocrático do estado, mas também a acadêmicos, representantes de organismos internacionais e membros de associações civis que lidam diariamente com a temática da migração, apatridia e refúgio.

Assim, na reunião de 07/10/2015,<sup>87</sup> foram feitas deliberações sobre o Roteiro de Trabalhos da Comissão e apreciação dos primeiros requerimentos para marcação das audiências públicas. Foram solicitados convites a representantes do governo e de instituições não governamentais. Ao longo dos próximos meses, realizar-se-iam os encontros, conforme os convites iam sendo apresentados também no decorrer das demais reuniões e conforme disponibilidades dos convidados.

---

<sup>86</sup> A proposta de trabalhos inicialmente apresentada pelo relator pode ser consultada em: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br).

<sup>87</sup> Íntegra da reunião de 07/10/2015 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/41425> (Câmara dos Deputados, 2017).

Então já na data de 14/10/2015,<sup>88</sup> foi realizada a primeira audiência, que contou com a participação de Tânia Bernuy, diretora do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC); Eliza Donda, então advogada da Missão Paz; e Camila Asano - coordenadora de política externa da Conectas Direitos Humanos. Nessa primeira audiência pública, foi apresentado pelas convidadas um panorama global dos fluxos migratórios, enaltecendo a necessidade de uma nova lei migratória no Brasil que refletisse e considerasse as especificidades da região latino-americana. Foi solicitada pelo CDHIC a inclusão expressa no texto da lei da igualdade de direitos aos imigrantes não documentados, e pedido que fosse prevista maior facilidade de acesso à regularização, ao trabalho e às políticas públicas (inclusive com eventual direito ao voto), bem como foi chamada a atenção para a necessidade de observância aos princípios da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Declaração Sociolaboral do Mercosul no que tange às garantias legais de caráter civil, trabalhista, e fiscal. O Direito Constitucional à ampla defesa e ao contraditório prévios a qualquer ato de extradição, bem como a necessidade de esclarecimento sobre o papel das autoridades fronteiriças na nova lei, foram apontados pela Missão Paz, que também fomentou o debate sobre o acesso ao mercado de trabalho pelos imigrantes. O instituto Conectas, por sua vez, sugeriu alterações legislativas no sentido da não discriminação, da não criminalização da migração, da garantia do devido processo nos procedimentos de ingresso e saída nas fronteiras (inclusive com possibilidade de efeito suspensivo nas extradições e com a obrigatoriedade de motivação expressa de todos os atos), e condenando ainda especificamente a abertura do texto à possibilidade de aplicação da privação de liberdade por razões migratórias.<sup>89</sup>

Em 21/10/2015,<sup>90</sup> foram ouvidos os convidados Irmã Rosita Milesi, diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); Paulo Amâncio, Coordenador do Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI); Lucia Sestokas, representante do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC); e Luis Vasquez, Presidente da Associação de Empreendedores Bolivianos da Rua Coimbra

---

<sup>88</sup> Íntegra da reunião de 14/10/2015 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/41657> (Câmara dos Deputados, 2017).

<sup>89</sup> Sobre esse ponto, no texto final da Lei de Migração restou previsto que “Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei”. Esse artigo foi bastante reivindicado pelas organizações civis, como se verá adiante neste trabalho.

<sup>90</sup> Íntegra da reunião de 21/10/2015 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/41708> (Câmara dos Deputados, 2017).

(ASSEMPBOL). Nessa ocasião, as falas dos participantes foram direcionadas à atuação dos missionários de confissão religiosa e dos prestadores de serviços voluntários.

Nessa reunião, esteve presente a então presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados a então deputada Jô Moraes (PCdoB/MG), que reforçou a importância de serem ouvidas as organizações da sociedade civil, e apontou especificamente a necessidade de defesa dos direitos trabalhistas dos migrantes.

Abrindo a audiência, o instituto IMDH chamou a atenção para os atos de racismo praticados contra os imigrantes, sobretudo os haitianos, e pugnou pela aplicação dos princípios constitucionais e convencionais de direitos humanos, sobretudo os da Convenção de Genebra. Foi apresentada ainda a preocupação com a situação de crianças migrantes, que chegam ao país, às vezes, desacompanhadas de seus responsáveis, e também com a diferença de direitos entre estrangeiros e nacionais em relação a políticas públicas. Foi pedida a aplicação, no caso dos refugiados, do princípio da não devolução (*non-refoulement*), e foi pedida também uma regularização migratória ampla (“anistia”), que abarcasse os imigrantes que não se encaixassem nas hipóteses de refúgio, conferindo-lhes, inclusive, a possibilidade de trabalharem formalmente.

Na oportunidade, foi apresentada a necessidade também de uma lei de apatridia, em falta no país,<sup>91</sup> e também foi feito pedido para a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990.<sup>92</sup> Em relação à acolhida de migrantes nas fronteiras, foi pedido que o papel exercido pela Polícia Federal fosse compartilhado com outros órgãos não policiais, em mais uma tentativa de avanço contra a criminalização das migrações. O IMDH pediu ainda que os vistos concedidos a estudantes, assim como as autorizações de cumprimento de pena em regime aberto por imigrantes, fossem compatíveis com alguma forma de trabalho remunerado, para evitar uma vulnerabilidade ainda maior desses imigrantes. Por fim, foi solicitada

---

<sup>91</sup> O Brasil é membro da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1960) e da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961).

<sup>92</sup> A mensagem do Poder Executivo (MSC 696/2010) com o pedido de promulgação da referida convenção foi encaminhada à Câmara dos Deputados em 15/12/2010. Somente em 12/12/2022 foi aprovado na comissão especial, aguardando até esta data a apreciação pelo Plenário.

audiências com a participação dos próprios migrantes, de forma a conferir-lhes voz direta no tema em que são centrais.

Em sequência, o representante do centro de acolhida CRAI iniciou sua fala parabenizando a Comissão Especial pela militância na temática e por terem buscado ouvir de forma ampla diferentes atores da sociedade, ressaltando a importância das ações em rede junto às organizações civis. Quanto ao texto do projeto de lei, o CRAI sugeriu melhorias para garantir a igualdade dos migrantes perante a lei e promover o combate ao trabalho análogo à escravidão. Reforçou a importância do acesso a políticas públicas, ao direito às prerrogativas da justiça gratuita – inclusive aos imigrantes não regularizados –, e o acesso aos registros bancários, chamando atenção para o fato de que muitos imigrantes dependem de terceiros para receber ou enviar valores para o exterior, ficando ainda mais vulneráveis. O CRAI fez coro ao pedido do IMDH para inclusão da “anistia” migratória, ressaltando ser essa uma demanda que parte de várias instituições que lidam com a temática, e também reforçou o pedido para a limitação das responsabilidades da polícia federal, criticando os pontos do projeto de lei que atribuíam a ela o *status* de autoridade migratória.

O ITTC, em sua fala, reforçou a necessidade do reconhecimento do direito à migração como Direito Humano, sobretudo com a garantia de direitos básicos e da dignidade dos migrantes envolvidos com a criminalidade, argumentando que muitas vezes os migrantes sofrem dupla condenação e enfrentam dificuldades no exercício da ampla defesa e do devido processo legal. Igualmente às organizações anteriores, apontou a inadequação do envolvimento da polícia federal em casos de deportação, pugnando por uma transferência de atribuições para, por exemplo, a Defensoria Pública.

O presidente da ASSEMPBOL trouxe, por fim, a perspectiva dos trabalhadores imigrantes bolivianos, ressaltando o papel histórico da migração no Brasil e o apagamento de suas contribuições. Clamou pela inserção de um princípio de igualdade de oportunidades econômicas no projeto da nova lei, além da previsão de igualdade de direitos políticos (votar e ser votado), para além dos direitos civis, sociais, culturais e econômicos. Criticou a atual disparidade de custos para obtenção de documentos civis pelos imigrantes – como o valor da emissão da CRNM muito acima das taxas cobradas para emissão das identidades dos brasileiros – e a excessiva demora para emissão desses documentos, o que inviabiliza o efetivo exercício da cidadania e a inserção no mercado de trabalho formal. Ao fim da apresentação do

representante da ASSEMPBOL, a presidente da comissão sugeriu uma nova audiência apenas com imigrantes (que viria a se realizar em São Paulo).

Após as manifestações dos convidados, o relator ressaltou que os direitos políticos são definidos pela Constituição, mas informou haver propostas de emendas no sentido de ampliá-los aos migrantes. Apontou também a importância da documentação dos imigrantes, reconhecendo as limitações da burocracia. Em relação ao papel da polícia federal, informou que verificaria as limitações da lei, tendo em vista possível vício de iniciativa, visto que o projeto teve iniciativa no Senado Federal e, por isso, não poderia regular estrutura do Poder Executivo.<sup>93</sup> Por fim, mostrou-se aberto a ouvir mais instituições e, inclusive, se propôs a conhecer melhor a experiência da Argentina com sua lei de migração, promulgada em 2004.

Em 28/10/2015,<sup>94</sup> nova audiência pública foi realizada, com os convidados Agni Castro Pita e Gabriel Godoy, representantes do ACNUR no Brasil; João Guilherme Granja, Diretor do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, representando o CONARE; Daniel Chiaretti, Defensor Público Federal na Defensoria Pública da União em São Paulo; e Aurélio Rios, Procurador Federal dos Direitos do Cidadão.

Iniciando esta audiência, o relator informou que foi contato por associações ligadas ao turismo, bem como por representantes da OIT, e requereu à comissão que eles fossem convidados para futuras audiências.

Iniciando a fala dos convidados, o ACNUR elogiou a revisão da lei migratória e reiterou o apoio ao país na internalização dos tratados internacionais relativos a refúgio e apatridia. Foi reforçado o pedido de aprovação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990). Sugeriu a harmonização dos termos utilizados para as diferentes situações de migrantes, para garantir uma proteção mais ampla, citando o caso dos migrantes ambientais, cuja situação não os enquadra como refugiados. Reforçou, também com foco nos refugiados e apátridas, a necessidade da formalização da vedação à repatriação (*non-refoulement*) em situações de risco e do direito de acesso ao território, sem riscos de deportação enquanto tramitarem os pedidos de

---

<sup>93</sup> No texto final da lei, não constou a expressão “autoridade migratória”, que foi substituída por “autoridade competente”, deixando abertura para decisão por parte do Poder Executivo.

<sup>94</sup> Íntegra da reunião de 28/10/2015 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/41898> (Câmara dos Deputados, 2017).

regularização.<sup>95</sup> Ressaltou a dificuldade de acesso a documentos de identificação pelos migrantes e chamou atenção para a aplicação do princípio do melhor interesse da criança aos filhos de imigrantes. Por fim, pediu uma redação clara de forma a evitar lacunas que gerem a apatridia ou impeçam a aquisição da nacionalidade brasileira por apátridas no Brasil.

Por sua vez, o CONARE reforçou o compromisso com a erradicação da apatridia e esclareceu que o órgão busca trabalhar em redes internacionais para gestão dos fluxos migratórios. Reforçou a condenação pelas práticas de criminalização da migração, elogiou a simplificação dos tipos de visto e a desburocratização de sua obtenção e pediu uma maior clareza na lei quanto às hipóteses infraconstitucionais de naturalização (naturalização ordinária). Também endossou a necessidade de ratificação legislativa da Convenção de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990), bem como a importância da garantia dos direitos processuais penais aos imigrantes em cumprimento de pena no Brasil, e da coibição de práticas que explorem ou incentivem seu ingresso no crime.

A Defensoria Pública da União, em sua fala, se propôs a apresentar perspectivas e demandas dos migrantes em sua área de atuação institucional. Ressaltou que o acesso a direitos não deve estar vinculado à regularização documental dos imigrantes, em consonância aos princípios constitucionais e aos tratados internacionais firmados pelo Brasil. Reforçou que os procedimentos de expulsão e extradição devem estar em consonância com os princípios da presunção de inocência e da ampla defesa. Demonstrou, ainda, preocupação com a criação de “classes” distintas entre imigrantes registrados, não registrados, e estrangeiros visitantes, apontando que o impedimento de direitos trabalhistas aos imigrantes não documentados, por exemplo, fere a Constituição Federal e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Por fim, pediu ampliação dos casos de inexpulsabilidade previstos no projeto de lei para incluir imigrantes com outros vínculos no Brasil.

---

<sup>95</sup> O § 4º do Art. 49 da Lei de Migração aprovada de fato prevê que “Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.”

O deputado Lincoln Portela, também pastor evangélico batista, fez uma intervenção para elogiar o papel das religiões com a causa migratória, e propôs convidar representantes “de todas as religiões brasileiras” para os debates do projeto de lei, contando sua experiência com recepção e socialização de haitianos imigrantes.

Por fim, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão reforçou a desatualização do Estatuto do Estrangeiro, elogiou nominalmente as instituições Missão Paz e Cáritas, bem como o grupo de especialistas formado essencialmente por acadêmicos para a redigir o anteprojeto da Lei de Migração. Frisou ser um projeto de lei apartidário, apesar da iniciativa ter sido do Senado Federal (senador Aloysio Nunes), e também elogiou a incorporação das boas práticas e dos princípios constitucionais e internacionais de direitos humanos, ressaltando a importância da não discriminação e do combate à apatridia. Afirmou que vinculação entre migração e criminalidade não encontra embasamento estatístico, e fez coro, por fim, à urgência de ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990), assim como já pedido expressamente por outras organizações sociais.

Em 11/11/2015,<sup>96</sup> foi realizada audiência pública com Matteo Mandrile, representante da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Nessa ocasião, foi apresentado o trabalho da organização. A OIM elogiou o “excelente” projeto de lei, afirmando que em vários aspectos corresponde aos “mais altos padrões internacionais em direito migratório”, mas também pediu maior detalhamento em alguns pontos, de forma a garantir o devido processo e uma maior previsibilidade jurídica, deixando uma menor discricionariedade aos decretos regulamentares. Como exemplo, pediu que fosse dada ampla interpretação do termo “razões humanitárias” nas hipóteses de concessão de vistos, e que as hipóteses de reunificação familiar fossem estendidas aos cônjuges e companheiros independentemente de qualquer *status* civil ou regulatório. Também pediu maior clareza e detalhamento nos procedimentos de extradição a serem previstos na lei e uma maior punição ao crime de tráfico de pessoas, com a dispensa de apoio jurídico e psicológico às vítimas da infração penal.

Após as exposições da OIM, o relator garantiu que as contribuições, tanto faladas quanto enviadas por escrito da OIM, comporiam a documentação para análise

---

<sup>96</sup> Íntegra da reunião de 11/11/2015 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/42085> (Câmara dos Deputados, 2017).

jurídica da comissão especial. Pediu que a OIM explicasse melhor a preocupação com o detalhamento do projeto, informando que especificidades excessivas poderiam engessar a aplicação da lei no futuro. Quanto às sanções ao tráfico de pessoas previstas na lei, afirmou que se trata de penalidades administrativas, sem prejuízo das cominações penais que, inclusive, seriam incluídas pela Lei de Migração como art. 232-A no Código Penal.

Em resposta, a OIM citou a experiência da lei migratória argentina e da lei equatoriana, e pediu que a abertura textual fosse compatível com a necessidade de garantia dos direitos formalmente previstos. Por fim, ressaltou a oportunidade histórica do projeto, e considerou que a nova lei, certamente, integraria os principais padrões internacionais em matéria de Direitos Humanos.

Em 18/11/2015,<sup>97</sup> a comissão ouviu Erico Lima de Oliveira, Defensor Público da União; Paulo Sérgio de Almeida, Presidente do CNlg, que representava Miguel Rossetto, então Ministro do Trabalho e Emprego; e Carlos Bruno Ferreira da Silva, Procurador da República e Assessor Especial em matéria internacional da Procuradoria Geral da República, representando Vladimir Aras, Procurador Regional da República e Secretário de Cooperação Internacional do Ministério Público.

A Defensoria Pública iniciou esta audiência comentando sobre o papel da Polícia Federal na recepção migratória nas fronteiras, afirmando que esse papel não dialoga com o papel humanista esperado na nova lei. Sugeriu, como fez a Conectas e os autores do anteprojeto de lei, que fosse criado um novo órgão para exercer essa atribuição (de autoridade migratória) ao lado da polícia nas fronteiras. Reforçou a necessidade de observância da ampla defesa e do devido processo legal em todos os procedimentos empregados na expulsão, repatriação e deportação, bem como a garantia de recursos judiciais com efeitos suspensivos, pedindo ainda que o papel da Defensoria fosse ampliado de forma explícita na nova lei.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Íntegra da reunião de 18/11/2015 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/42213> (Câmara dos Deputados, 2017).

<sup>98</sup> A partir dessa solicitação, ficou explícito no texto final (art. 49, § 2º) que a Defensoria Pública da União será notificada nos casos de expulsão, repatriação e deportação, para auxílio, sobretudo, quando o estrangeiro não obtiver ajuda no seu consulado ou quando não tiver defensor constituído. No art. 51 restou previsto que “Os procedimentos conducentes à deportação devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso com efeito suspensivo”. Todavia, a previsão de efeito suspensivo contra as decisões do Ministério da Justiça em processos de expulsão, também pedida pela Defensoria Pública, inclusive para diminuir a necessidade de judicialização dos processos administrativos, não constou do texto final.

A Procuradoria da República, por sua vez, elogiou os processos democráticos do Congresso Nacional e a inclusão da sociedade civil nas discussões sobre os diversos projetos de lei. Observou a pertinência e o *timing* das discussões do projeto da lei de migração e do então projeto da lei brasileira antiterrorismo, considerando a inserção do país no diálogo internacional e as intensas crises migratórias da época, como a da Síria. Sugeriu que as previsões penais, como os procedimentos de deportação, fossem tratadas em diploma específico, como faz a lei portuguesa, entendendo que a mistura de temas no projeto de lei de migração seria resquício do pensamento da segurança nacional e ressaltando a importância da reciprocidade internacional. Quanto aos procedimentos de repatriação e expulsão, pediu que as atribuições de autoridade central ficassem sob atribuição do Ministério Público Federal.<sup>99</sup>

O CNlg reforçou a necessidade de refletir o papel dos migrantes como sujeitos de direitos, condenando a criminalização da migração e a xenofobia, e reafirmou o papel institucional histórico do órgão, sobretudo em outros projetos apresentados anteriormente pelo governo Lula e na busca de soluções para a imigração haitiana, com a criação dos “vistos humanitários”. Chamou atenção para o direito dos imigrantes de se documentarem mesmo já estando no Brasil, e para as recomendações da OIT sobre direitos dos trabalhadores migrantes, reforçando mais uma vez a necessidade de ratificação pelo Legislativo da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990).

Em intervenção final, o então deputado Marcos Reátegui (PSC/AP), também delegado da Polícia Federal, apresentou a situação dos imigrantes encarcerados, muitos dos quais aguardavam até cinco anos presos pela conclusão dos processos de deportação.

Em 25/11/2015,<sup>100</sup> compareceram para audiência pública Cyntia Sampaio, Coordenadora de Projetos da Organização Internacional do Trabalho no Brasil (OIT)

---

<sup>99</sup> Os processos de deportação, de transferência de pena e de transferência de condenados fazem parte da chamada cooperação jurídica penal internacional que, a princípio, nas palavras do autor Senador Aloysio Nunes, não seria abordada na Lei de Migração, merecendo lei específica. Apesar do apontamento de vários convidados às audiências no mesmo sentido, esses procedimentos constaram no texto final da Lei de Migração.

<sup>100</sup> Íntegra da reunião de 25/11/2015 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/42377> (Câmara dos Deputados, 2017).

no Brasil, representando Stanley Gacek, Diretor Adjunto da OIT; e Marco Ferraz, Presidente da Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (CLIA ABREMAR).

A OIT parabenizou a revisão da lei migratória brasileira e elogiou a ocorrência das audiências públicas e das visitas realizadas pela comissão especial, pedindo que a oitiva das associações civis e dos próprios migrantes continuassem ocorrendo. Ressaltou as causas da migração internacional e a importância da migração no desenvolvimento nacional, apontando a específica composição tripartite do organismo internacional da OIT (representação dos governos, trabalhadores e empregadores), e reforçando os pedidos de proteção aos direitos trabalhistas dos imigrantes, com a liberdade de associação e a liberdade sindical e de acesso à justiça, mesmo para os imigrantes ainda não registrados.

A CLIA ABREMAR apresentou o panorama do setor de cruzeiros, que emprega um contingente significativo de brasileiros e estrangeiros nas embarcações, e pediu igualdade no âmbito econômico e do emprego, conforme Convenção 97 da OIT, relativa aos trabalhadores migrantes, já ratificada pelo Brasil. Apontou a importância do setor na promoção do turismo, e o gargalo na obtenção de vistos provisórios dos tripulantes estrangeiros, devido à excessiva burocracia e aos custos cambiais, propondo a criação de um “visto de negócios”, já existente nos Estados Unidos e na Europa, mais barato e simplificado. Reforçou, na oportunidade, o pedido para ratificação também da Convenção Internacional do Trabalho Marítimo (Convenção 186 da OIT, de 2006), que complementa, no âmbito laboral, as convenções fundamentais da Organização Marítima Internacional (OMI), de forma a compatibilizar as normas da CLT e dos compromissos internacionais.<sup>101</sup>

Nessa reunião, foi apresentado e aprovado requerimento para extensão do cronograma da comissão especial para incluir sessões extras com audiências públicas para o próximo ano (2016), com o objetivo de ouvir “o máximo” de interessados possível.

A audiência de 02/12/2015<sup>102</sup> contou com a presença de Daniel Seidel, professor e assessor político da CNBB, representando o convidado Dom Sérgio Rocha, Presidente da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Célia Cristina Soares Rubini, Embaixadora para Assuntos Diplomáticos e Governamentais

---

<sup>101</sup> O texto da Convenção 186 da OIT foi promulgado por meio do decreto nº 10.671, de 9 de abril de 2021.

<sup>102</sup> Íntegra da reunião de 02/12/2015 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/42505> (Câmara dos Deputados, 2017).

da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias; e a Pastora Romi Márcia Bencke, Secretária-Geral do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, representando o convidado Presidente da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, Nestor Paulo Friedrich. Essa foi uma oportunidade para apresentação dos trabalhos das associações civis religiosas e seu papel nas ações de acolhimento e manutenção dos imigrantes que chegam desamparados ao país.

A fala da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias se concentrou nas dificuldades da emissão de vistos para os missionários estrangeiros no Brasil, a maioria estadunidenses, que passam de dois a quatro anos no país. Apontou a grande burocracia e demora nessa regularização e observou que os sistemas da Polícia Federal são precários, pedindo melhorias e integração entre os sistemas burocráticos caso não fosse criada uma autoridade migratória específica. Reconheceu, no entanto, que muitos desses procedimentos deveriam ser regulamentados não na lei, mas por meio de decreto. Por fim, criticou a previsão excessiva de normas “penais” no projeto da nova lei, algo que seria resultado da tendência em criminalizar a migração.

A Igreja Luterana, por sua vez, apresentou os diálogos em rede que realizam as instituições religiosas no mundo todo, e elogiou a iniciativa do Brasil em rever a lei migratória. Pediu especificamente a inclusão entre os princípios da não discriminação por razões religiosas, exemplificando com o racismo cotidiano sofrido pelos cultuadores do vodu haitiano,<sup>103</sup> e mostrou preocupação com a limitação de direitos aos imigrantes não documentados, sobretudo em matéria trabalhista.<sup>104</sup> Por fim, pediu um “ato de coragem” do Congresso na nova lei, e que a lei servisse de estímulo a uma futura emenda constitucional, de forma a entender também os direitos políticos aos imigrantes. Por fim, pediu atenção aos direitos das mulheres – por exemplo, aquelas aliciadas pelo tráfico como “mulas” – e das crianças, pedindo uma lei que conversasse com as previsões já existentes no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A CNBB iniciou sua fala apresentando um panorama das migrações internacionais na nova ordem mundial, afirmando que os fluxos são resultados da

---

<sup>103</sup> Embora não previsto explicitamente no texto legal, o princípio encontra proteção genérica no art. 3º II, que prevê o “repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação”.

<sup>104</sup> Previsão pedida por várias instituições nas audiências públicas e que foi incluída ao texto final da lei, que passou a prever no art. 4º XI a “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*” [grifo nosso].

própria desigualdade e da concentração de renda mundial. Reforçou o pedido de outras entidades pela “anistia” ou ampla regularização migratória dos imigrantes irregulares no Brasil até a data de promulgação da lei, e também pela ratificação da Convenção dos Trabalhadores Migrantes. Pediu ainda inclusão dos imigrantes nas políticas públicas e seu acesso ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Fez coro, por fim, ao apelo de que a autoridade migratória fosse retirada dos órgãos de segurança pública, e que continuassem sendo ouvidas as instituições que trabalham no dia a dia com o acolhimento de imigrantes para a construção de uma lei inovadora com “generosidade e ousadia”.

A presidente da comissão, por fim, reforçou a responsabilidade do Brasil em um momento de construção de “muros” na Europa, e expressou alegria especificamente com as audiências desta data, considerando que o viés humanista da nova lei em muito conversaria com os trabalhos desempenhados pelas instituições religiosas, muitas vezes atuando nas lacunas deixadas pelo próprio Estado.

Ao virar do ano, as reuniões e audiências foram retomadas após o recesso parlamentar. Em 16/03/2016,<sup>105</sup> foram ouvidas a Procuradora Federal, doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo e fundadora da Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA), Erika Pires; e a professora Giuliana Redin, Coordenadora do MIGRAIDH, Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que abriga o Observatório de Direitos Humanos e a Cátedra Sérgio Vieira de Melo nessa Universidade (Redin, 2020, p. 26).

O MIGRAIDH reforçou a importância da previsão do direito de migrar como um direito humano fundamental, pediu o reforço das previsões para igualdade e a não discriminação dos imigrantes indocumentados e pediu a inclusão dos direitos políticos no texto da lei, ainda que dependente de posterior emenda à Constituição Federal. Pediu a ampliação das hipóteses do “visto humanitário” para abarcar, também, imigrantes em “graves situações socioeconômicas”.<sup>106</sup> Pediu que os imigrantes em

---

<sup>105</sup> Íntegra da reunião de 16/03/2016 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/42782> (Câmara dos Deputados, 2017).

<sup>106</sup> O texto final da lei previu, no art. 14, §3º, que “O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, *ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.*” [grifo nosso]. O texto inicial do PL do Senado Federal previa a limitação do visto a um ano ou

cumprimento de penas não tivessem restritos direitos extensíveis aos nacionais, e que as cominações criminais aplicáveis fossem aquelas já existentes na legislação penal, sem distinção para os imigrantes. Por fim, pediu a total supressão dos temas de deportação, por sua característica securitária, entendendo, assim como apontado por outros convidados, que devesse ser tratada em outro instrumento legal.

A rede RESAMA discursou sobre a proteção ambiental e sua relação com a mobilidade humana, pedindo proteção aos imigrantes ambientais que ultrapassam as fronteiras a partir de previsão expressa na nova lei.<sup>107</sup> Explicou a distinção entre “desastres ambientais” e “desastres naturais” – apontando que o primeiro, como gênero mais amplo, seria mais adequado para a lei –, e lembrou a importância da observância dos compromissos internacionais, mesmo aqueles não vinculantes, citando a Iniciativa Nansen para proteção dos migrantes deslocados por degradação ambiental ou mudanças climáticas, e lembrando que o Brasil adota uma definição ampla de refugiados. Pediu ainda a extensão do princípio da não devolução (*non-refoulement*) nos casos de catástrofes ambientais ocorridas no país de origem do imigrante, e a inserção da expressão “independentemente da situação migratória” para garantir igualdade nas previsões de direitos e garantias da nova lei.<sup>108</sup>

O relator da comissão reforçou o compromisso em retirar, na medida do possível, matérias penais do projeto de lei, enquanto a então presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, a então deputada Jô Moraes (PCdoB/MG), usou da palavra para demonstrar apoio às relações Brasil-Haiti e também preocupações com a demora na tramitação da aprovação lei, pedindo que a comissão especial já adiantasse os diálogos com o Senado Federal para evitar futuros entraves legislativos.

---

“pelo período que persistirem as razões humanitárias que motivaram sua concessão”, e não abria possibilidade de ampliações por meio de regulamento.

<sup>107</sup> Embora não previstos como categoria específica, a proteção dos “migrantes ambientais” foi incluída no âmbito do visto temporário para acolhida humanitária concedido às vítimas de desastre ambiental, conforme art. 14, §3º da Lei de Migração.

<sup>108</sup> Como exemplos, têm-se os seguintes artigos: “Art. 4º (...) § 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, *independentemente da situação migratória*, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte”; “Art. 31 (...) § 5º Poderá ser concedida autorização de residência *independentemente da situação migratória*”. [grifos nossos].

Em 30/03/2016,<sup>109</sup> estiveram presentes para audiência pública o Embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães, Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior do Itamaraty, representando o Ministério das Relações Exteriores (acompanhado pelo Conselheiro Paulo Gustavo Iansen de Sant’Ana, Chefe da Divisão de Imigração do MRE e pelo Embaixador Rubens Gama Dias Filho, Diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos); Luiz Alberto Matos dos Santos, Secretário-Executivo do CNIg, representando o então Ministério do Trabalho e Previdência Social; Beto Vasconcelos, Secretário Nacional de Justiça, representando o Ministério da Justiça; e Danilo Zimbres, Chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Na oportunidade, o Itamaraty apresentou um retrospecto das tentativas do governo em alterar o Estatuto do Estrangeiro. Especificamente quanto aos vistos, demonstrou disposição do Itamaraty em gerir os processos e desburocratizar os procedimentos que já fossem de sua competência, e elogiou a tipologia de vistos prevista no projeto de lei. Reforçou a importância da possibilidade de mudança de vistos sem a exigência de saída do território por parte dos imigrantes, o que representava ônus desproporcional aos indivíduos e à própria burocracia pública. Compartilhou sobre o desenvolvimento dos sistemas eleitorais, de forma a permitir o efetivo exercício de alguns dos direitos políticos aos brasileiros no exterior,<sup>110</sup> e, por fim, ressaltou a importância dos avanços da nova lei como meio de barganha para futura exigência de reciprocidade internacional, reconhecendo a necessidade de modernização ao mesmo tempo em que pediu observância aos procedimentos dispostos para a segurança nacional.

A Secretaria Nacional de Justiça pediu a criação de políticas públicas específicas para os imigrantes, como aquelas destinadas a combater o papel dos “coiotes” e “atravessadores” na travessia das fronteiras para o Brasil. Também reforçou o pedido à “anistia” ampla dos imigrantes então irregulares no país, apontando que isso já foi feito em outros governos no Brasil<sup>111</sup> e citando a experiência

---

<sup>109</sup> Íntegra da reunião de 30/03/2016 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/43209> (Câmara dos Deputados, 2017).

<sup>110</sup> Na época, todas as solicitações referentes à atualização dos dados eleitorais precisavam ser feitas por meio de mala diplomática. Atualmente, esses serviços podem ser solicitados pela internet na plataforma Título Net.

<sup>111</sup> No Brasil, a “anistia” migratória já ocorreu nos anos de 1969 (Decreto-Lei nº 941/1969), 1981 (Lei nº 6.964/81), 1988 (Lei nº 7.685/88) e 1998 (Lei nº 9.675/98), mas sempre com baixa adesão por parte dos imigrantes.

do governo Dilma com a aprovação do Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, em 2009. Apontou que, desde a Constituição de 1988, não há aberturas para apatridia de filhos de brasileiros, sendo que a nova lei deve seguir os ditames modernos e vanguardistas da nova carta magna brasileira. Nesse sentido, pediu também atenção aos emigrantes brasileiros e aos seus filhos, muitos dos quais acabam perdendo a língua e a cultura brasileira, e propôs a criação de um “27º estado federado brasileiro” para permitir aos brasileiros no exterior o exercício do voto e o direito à representação parlamentar, como já ocorre nos parlamentos de outros países.

O CNIg apresentou os trabalhos do conselho, e afirmou que a regularização e mitigação da crise migratória haitiana só foi possível graças a uma concertação do órgão com diversos outros atores governamentais e a uma construção jurídica que possibilitou a emissão dos “vistos humanitários”. Citou a importância do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), uma parceria entre o CNIg e a Universidade de Brasília (UnB), e pontuou a demanda dos imigrantes para autorizações de vistos de trabalho, inclusive por estudantes imigrantes que se veem em vulnerabilidade econômica no Brasil.

A presidente da comissão reforçou que a Lei de Migração seria um primeiro passo para uma nova gestão migratória brasileira, e ressaltou que o projeto recebeu contribuição de representantes de diversos partidos políticos, conseguindo evitar a polarização política por que passava o país à época (*impeachment* de Rousseff).

A Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação apresentou o tema a partir da ótica dessa pasta. Reforçou a importância de vistos para estudantes e pesquisadores estrangeiros para complementar o marco legal de ciência, tecnologia e inovação do Brasil e transformar o país em destino atrativo para “cérebros” qualificados de todo o mundo.<sup>112</sup> Pediu, por fim, melhorias na recepção desses migrantes por parte da Polícia Federal, citando casos em que pesquisadores estrangeiros desistiram de vir ao país devido à péssima recepção e às grandes burocracias para obtenção dos vistos.

O relator apresentou aos convidados as preocupações das organizações da sociedade civil, muitas que se manifestaram, inclusive, em audiências anteriores, com

---

<sup>112</sup> Entre os princípios e diretrizes da Lei de Migração, restou previsto o “desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil”.

a possibilidade de criação de uma autoridade migratória militar ou vinculada a algum órgão de segurança pública.

O então deputado Otávio Leite reforçou o pedido para inclusão no projeto da ampla regularização migratória, mencionando que o mesmo já teria sido feito nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Em resposta, a presidente da comissão informou que o objetivo seria realmente “zerar” as irregularidades com a “anistia”, iniciando um novo regime sob o vigor da nova lei. Igualmente, o apelo foi reforçado pela Secretaria Nacional de Justiça, apontando a função humanitária e também politicamente estratégica de uma nova previsão ampla de regularização migratória, inclusive que acompanhasse uma ampla divulgação para que, no futuro, sob o novo marco regulatório, não fossem necessárias novas anistias.<sup>113</sup>

Em 06/04/2016,<sup>114</sup> ocorreu a última das audiências públicas, em que foram ouvidos Silvana Helena Vieira Borges, Coordenadora-Geral da Polícia de Imigração da Polícia Federal; Felipe Sartori Sigollo, Secretário Adjunto de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo; e Carolina Figueiredo de Araújo, Diretora de Relações Públicas da AIESEC-Brasil, representando o seu então Presidente no Brasil, Vilson Veloso.

Abrindo a sessão, a Polícia Federal pediu que o conceito de residente fronteiriço fosse lido conforme acordos existentes entre os países do MERCOSUL, e pediu que fosse mantida a expressão constante no Estatuto do Estrangeiro que permitia o impedimento de ingresso com base na “inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça”, justificando que essa previsão foi essencial, por exemplo, para impedir o ingresso de torcidas organizadas com histórico de violência durante a Copa do Mundo de 2014.<sup>115</sup> Sugeriu melhorias na redação do artigo destinado a outros impedimentos de ingresso,<sup>116</sup> e a inclusão de um prazo de regularização de 60 dias prévio à execução dos processos de deportação.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> Apesar de amplamente pedido por diversas entidades e de ter recebido amplo apoio parlamentar, o art. 118, que tratava da “anistia” migratória, foi completamente vetado pelo Poder Executivo, já na governança de Michel Temer. Nenhum dos vetos presidenciais foi derrubado pelos parlamentares.

<sup>114</sup> Íntegra da reunião de 06/04/2016 em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/43297> (Câmara dos Deputados, 2017).

<sup>115</sup> Apesar de estar prevista também no projeto de lei originado do Senado Federal, essa discricionariedade dada ao Ministério da Justiça não se manteve na Lei de Migração.

<sup>116</sup> O impedimento às pessoas “cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto” foi incluído após sugestões dessa audiência, no art. 45, VII, da nova lei.

<sup>117</sup> O art. 50 da Lei de Migração prevê que “§ 1º A deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não

Manifestou preocupação, no entanto, com os casos que exigiriam deportação simplificada, com mitigação do contraditório e da ampla defesa, exemplificando novamente com o caso de estrangeiros que, já no Brasil durante os jogos da Copa do Mundo, causaram “perturbação da ordem social”. Pediu, ainda, que os critérios para a naturalização ordinária fossem, no mínimo, os mesmos previstos na Constituição para a naturalização extraordinária, que exige, neste caso, residência ininterrupta no Brasil por pelo menos quinze anos e ausência de condenação penal.<sup>118</sup> Manifestou preocupação com a morosidade dos processos com as várias fases de tramitação, incluindo as vias administrativas e judiciais. Sugeriu, por fim, a inclusão de novos incisos no capítulo das infrações e das penalidades administrativas.<sup>119</sup>

Em resposta à Polícia Federal, quanto à necessidade de eficiência nos processos de extradição, o relator, deputado Orlando Silva, reforçou que o devido processo é fundamental para a mudança de paradigmas ao qual a lei se propõe, mas prometeu considerar as preocupações dos órgãos de segurança pública ao emitir o parecer final.

A AIESEC, por sua vez, apresentou o papel da instituição junto à liderança jovem e suas parcerias ao redor do mundo, inclusive com a ONU no que tange à promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Quanto ao projeto de lei, apontou a demanda por vistos de intercâmbios turístico, educacional e social, pedindo a regularização dessas atividades e citando o termo “volunturismo”.<sup>120</sup>

A Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo apresentou o modelo de acolhimento realizado na casa de passagem de imigrantes no estado no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), afirmando se tratar de assistência dispensada a indivíduos extremamente vulneráveis. Apontou as parcerias

---

inferior a 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares”; “§ 2º A notificação prevista no § 1º não impede a livre circulação em território nacional, devendo o deportando informar seu domicílio e suas atividades”; e que “§ 3º Vencido o prazo do § 1º sem que se regularize a situação migratória, a deportação poderá ser executada.”.

<sup>118</sup> O art. 65 passou permitir a naturalização ordinária ao imigrante que, entre outros critérios, tiver “residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos” e “não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei”.

<sup>119</sup> Por sugestão da Polícia Federal, restou previsto no art. 109, por exemplo, que constitui infração sujeita a multa “VI - deixar a empresa transportadora de atender a compromisso de manutenção da estada ou de promoção da saída do território nacional de quem tenha sido autorizado a ingresso condicional no Brasil por não possuir a devida documentação migratória”, e “VII - furtar-se ao controle migratório, na entrada ou saída do território nacional”.

<sup>120</sup> O intercâmbio para estudo ficou previsto nas hipóteses para concessão de visto temporário, que estão abertas, ainda, para “outras hipóteses definidas em regulamento” (art. 14 da Lei de Migração).

com as instituições Cáritas e Missão Paz e informou sobre a disponibilização de atendimentos integrais, inclusive com amparo jurídico, psicológico e linguístico. Reforçou que o preconceito e a falta de recursos nos centros de acolhimento ainda são grandes barreiras, e contou que mesmo os imigrantes com alta qualificação encontram dificuldades de inserção social.

Paralelamente às audiências, foram feitas visitas pontuais pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, sendo que em duas delas houve convite para encontros específicos com organizações sociais, uma na região norte e outra no sul do Brasil. No estado do Acre, em 06/11/2015, a Comissão Especial visitou o abrigo Chácara Aliança, onde teve a oportunidade de conversar com os imigrantes. Em seguida, reuniu-se com o então Governador Tião Viana, Vice-Governadora Nazareth Lambert e Prefeito de Rio Branco, Marcos Alexandre, e depois com representantes da Polícia Federal, Receita Federal, MPF, AGU, ONGs e MPFT. O encontro específico com entidades da sociedade civil, realizado na mesma data, ocorreu na Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Essa visita ao estado nortista foi motivada pela especificidade da região de fronteira e voltada especialmente ao conhecimento da situação dos refugiados haitianos naquela localidade.

Já em 04/12/2015, no Estado do Rio Grande do Sul, a Comissão Especial recebeu representantes da sociedade civil e ouviu proposições baseadas no reconhecimento do direito humano de migrar sob a perspectiva dos atores convidados, que reforçaram a necessidade de a nova lei garantir e promover a igualdade independentemente de nacionalidade. Entre os grupos recebidos nessa ocasião, cita-se novamente o MIGRAIDH/UFSC, cuja representante, professora Giuliana Redin, participaria da audiência pública em 16/03/2016 (Redin, 2020, p. 26).

Findou-se, assim, ainda no primeiro semestre de 2016, a primeira etapa dos trabalhos previstos pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, e o parecer do relator, deputado Orlando Silva (PCdoB/SP), foi apresentado aos pares na data de 06/07/2016, tendo sido votado e aprovado, com algumas alterações, uma semana depois, na reunião da Comissão Especial de 13/07/2016. Nesse ínterim foram incorporadas novas sugestões, que não extrapolaram a essência do conteúdo já apresentado.

Entre esses ajustes finais, o relator citou melhorias no texto apresentadas pelo Governo Federal, por meio dos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, bem como acatou propostas das associações civis. A irmã Rosita Milesi, do Instituto de

Migrações e Direitos Humanos (IMDH), por exemplo, apresentou observações finais quanto à proteção de menores desacompanhados em trânsito no Brasil, que foram incorporadas momentos antes do retorno do projeto ao Senado.

O que se percebe, portanto, é que a sociedade civil teve participação não apenas nas audiências públicas da Câmara dos Deputados para tratar do projeto da nova lei migratória, mas também esteve presente em encontros com a comissão parlamentar especialmente designada para análise da lei, inclusive aportando sugestões nas vésperas de aprovação nessa casa legislativa. Ainda que no relativamente curto espaço de tempo que englobou as audiências, esses atores diversos buscaram efetivar o diálogo social na definição das políticas para migrantes, aplicando desde já a promoção da participação popular e a aplicação dos princípios que seriam em breve positivados.

Assim, aprovado o parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária, bem como do mérito do projeto da nova lei de migração, com os devidos apensados, o substitutivo da Câmara dos Deputados retornou ao Senado Federal, onde foram feitos ajustes pontuais. Por fim, em 04/05/2017 foram enviados à sanção presidencial os autógrafos do projeto de lei ordinária que, após sanção e promulgação em 24 de maio de 2017, seria publicado como a nova Lei de Migração brasileira.

### **3.3 Promulgação e vetos ao projeto da nova lei**

Visto o extenso processo por que passou a aprovação da Lei de Migração, não é exagero afirmar que ela representou um marco na democracia e na consagração dos direitos fundamentais no país, sobretudo se considerado o período social e politicamente turbulento em que foi aprovada, logrando ser a primeira legislação migratória brasileira que coloca os direitos humanos como princípio expresso. Não obstante, alguns vetos foram opostos no momento da sanção do projeto de lei e da promulgação da nova lei.

Nesse sentido, apesar das amplas garantias formais, da desburocratização e dos princípios trazidos pela nova legislação, o processo de superação dos paradigmas do Estatuto do Estrangeiro, por tantos anos esperada, pode ter sofrido um pouco das consequências da ruptura democrática mais recente, na medida em que um número

considerável de alterações e vetos acabou por esvaziar um pouco do seu sentido humanitário.

Entre os vetos na promulgação da lei está o próprio inciso que conceituava o migrante como “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”. Previsto anteriormente no Art. 1º da Lei de Migração, esse conceito acabou sendo vetado sob a justificativa da Casa Civil de que “O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória (...)”. O conceito foi retomado, todavia, com o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a execução da Lei de Migração.<sup>121</sup>

Outro veto extinguiu a possibilidade de concessão do visto humanitário a casos específicos a serem definidos por regulamento, pois, para a Presidência da República, essa previsão geraria insegurança jurídica. Também houve restrição do direito de livre locomoção dos povos indígenas e das populações tradicionais, novamente em nome da defesa da soberania, como nos casos em que as terras tradicionalmente ocupadas estivessem em região de fronteira. Em nome da segurança jurídica também foi vetado o dispositivo que previa a revogação das expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988, grande parte ordenada ainda no período ditatorial, assim como o dispositivo que permitia a concessão de autorização de residência aos imigrantes solicitantes que tivessem ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016. Essas “anistias” tinham sido solicitadas, inclusive, pelos representantes das organizações que participaram das audiências públicas na Câmara dos Deputados.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Especificamente quanto à regulamentação da lei por meio de decreto do Poder Executivo, não faltaram críticas feitas pelos próprios especialistas, entidades sociais e instituições que atuaram na *advocacy* para a aprovação da nova legislação. Em dissonância com os próprios princípios da lei dispensados à pessoa humana, o decreto retomou o termo vulgar “clandestino”; voltou a prever a possibilidade de prisão do deportando; burocratizou a concessão do visto temporário para os imigrantes em busca de trabalho, entre outros retrocessos, considerados pela própria Comissão de Especialistas responsável pelo Anteprojeto da Lei de Migração como normatizações contra a lei (*contra legem*) e fora da lei (*praeter legem*) (Ramos *et al.*, 2017; Feldman-Bianco, 2019).

<sup>122</sup> Logo após a publicação dos vetos, foi apresentado o Projeto de Lei n. 7876/2017 pelos Deputados Orlando Silva (PCdoB-SP) e Carlos Veras (PT-PE), em 13/06/2017, que “Institui autorização de residência aos imigrantes que tenham ingressado no território nacional até a data de início de vigência desta Lei”. Até a data de submissão deste trabalho, o projeto ainda se encontrava em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, tendo recebido parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade com base na Nota Técnica nº 036/2023-DASPAR/PF, emitida pela Polícia Federal.

Ainda assim, a entrada em vigor da nova lei refletiu o histórico do perfil migratório brasileiro, e foi também resultado da atuação de atores diversos, empenhados em um processo de ativismo (*advocacy*) ao longo de vários anos. Nesse sentido, é preciso reconhecer o papel das instituições domésticas que se articularam com os mais diversos atores estatais e não estatais buscando desenvolver redes de ativismo em prol da incorporação dos direitos dos migrantes na mais nova lei de migração brasileira.

### **3.4 Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados**

Atualmente, a Lei de Migração atua como norte das políticas migratórias no Brasil, tanto para emigrantes quanto para imigrantes. Em relação a estes, são consideradas suas especificidades, sendo que a Lei de Migração, em conjunto com a lei de refúgio brasileira, atua como um guarda-chuva para as políticas públicas das diversas entidades e órgãos da administração pública nos diferentes níveis de governo.

Vale ressaltar, nesse sentido, que, no mês de março de 2024, foi reinstalada a Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados (CMMIR), sob a presidência do deputado Túlio Gadêlha (Rede-PE), vice-presidência do Paulo Paim (PT-RS), e relatoria pela Senadora Mara Gabrilli (PSD/SP). Criada em 2019,<sup>123</sup> a comissão é reinstalada anualmente desde então e conta, em cada sessão legislativa,<sup>124</sup> com 12 deputados federais e 12 senadores em sua composição, além de igual número de suplentes, todos escolhidos pelo critério da proporcionalidade partidária. Seu objetivo tem sido acompanhar movimentos migratórios nas fronteiras do Brasil e a situação dos refugiados internacionais dentro do país, confrontando a atuação institucional com as diretrizes legais (Agência Senado, 2024).<sup>125</sup>

Desde 2019, a CMMIR já realizou diversas audiências públicas, das quais têm participado autoridades que trabalham com o tema, especialistas na temática, novos grupos da sociedade civil interessados, além da população em geral, inclusive por

---

<sup>123</sup> Ato Conjunto do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados nº 01/2019: “Cria, no âmbito do Congresso Nacional, a Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e refugiados”.

<sup>124</sup> Cada sessão legislativa compreende os períodos de trabalho parlamentar dentro um ano civil, e o conjunto de quatro sessões legislativas, a contar do ano seguinte ao das eleições parlamentares, compreende uma legislatura.

<sup>125</sup> Os trabalhos da Comissão estão apresentados em: <https://legis.senado.leg.br>

meio do Portal E-Cidadania do Senado Federal, que permite envio de sugestões, ideias legislativas, comentários e participação direta nas audiências interativas por parte de qualquer cidadão. Em 2024, novas audiências públicas estão marcadas para debater sobre a construção da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA) e também sobre temas mais específicos, como a atuação do CONARE, do CNIg e a situação dos brasileiros no exterior (Senado Federal, [s.d.]a).

Trata-se, portanto, de importante comissão de acompanhamento da aplicação da Lei de Migração, que reproduz a experiência das ricas audiências públicas ocorridas na Câmara dos Deputados nos anos de 2015 e 2016, prévias à aprovação da Lei de Migração. O incentivo à participação da sociedade civil e dos próprios imigrantes revela um compromisso institucional, sobretudo nas vésperas da ocorrência da II COMIGRAR e da formulação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

#### 4. Teorias dos movimentos sociais

Em um regime democrático, como o brasileiro, os interesses sociais são garantidos mediante processos eleitorais e também por meio de processos de influência sobre o governo, o que inclui manifestações públicas, instituições participativas, contato direto com os representantes, opinião pública, e também *lobby* (Truman, 1951; Dahl, 1961 *apud* Lavallo *et al*, 2019, p. 30 e 39). O pluralismo característico dos regimes democráticos, nos quais não se identifica um único ponto de poder, permite aos grupos de interesses organizados defender suas posições e se articular de forma a pressionar pelo avanço de prioridades que, eventualmente, possam vir a lhes afetar (Lavallo *et al*, 2019, p. 30).<sup>126</sup>

No jogo político contemporâneo, o Estado toma decisões que favorecem determinados interesses particulares, e os grupos beneficiados variam conforme o momento e a área em disputa, não sendo isso, em princípio, incompatível com a ordem democrática. Além disso, essas decisões públicas possuem fundamentos que, frequentemente, provêm da institucionalização dos interesses de alguns atores sobre os interesses de outros (Lavallo *et al*, 2019, p. 31).

No contexto migratório, Oliveira e Sampaio (2020, p. 13) utilizam o conceito de *advocacy* como o ato – organizado e planejado – de identificar uma causa e tentar promover uma mudança de percepção pública, podendo essa influência se concretizar mediante a edição de atos normativos, como ocorreu com a nova Lei de Migração. Trata-se de uma tentativa de influenciar os tomadores de decisão (governantes e parlamentares, por exemplo) por meio de conscientização e engajamento de outros atores da sociedade, com vistas a alterar, manter ou modificar uma política.

O conceito de *advocacy* pressupõe, assim, uma análise não só das estruturas institucionais, como dos próprios atores envolvidos. A forma como os distintos atores formam essa rede de influência reflete suas funções, seus objetivos e seu papel social, gerando associações que se criam, desfazem-se e se recriam em tramas complexas.

---

<sup>126</sup> Em apertada síntese, o pluralismo é uma teoria realista – porque centrada em decisões que exprimem interesses particulares, ainda que coletivos – sobre a organização do poder social ou da organização coletiva de interesses e valores e sua relação com as instituições responsáveis por decidir e implementar decisões vinculantes nas sociedades democráticas (Lavallo *et al*, 2019, p. 29). O estado age considerando as disputas e pressões sociais, ao mesmo tempo em que é, ele próprio, arena burocrática de disputas.

#### 4.1 Domínios de agência e encaixes institucionais

O fenômeno de institucionalização trata de uma complexificação organizacional dos movimentos, que pressupõe rotinas, previsibilidade, profissionalização e oligarquização da ação coletiva, por meio da ação de atores com interesses e objetivos variados. Como consequência, podem-se operar junto aos movimentos um fortalecimento, uma desradicalização, eventual cooptação e, até mesmo, desmobilização dos ativistas, tornando as mudanças de configuração das redes de ação algo difícil de se prever (Krieski, 1999 *apud* Lavallo *et al*, 2019, p. 38).

Nesse sentido, o trabalho da socióloga Theda Skocpol, de 1992, aperfeiçoado a partir de então, trouxe o conceito de “encaixe institucional” (*“institutional fit”*), que permite analisar o desenvolvimento das ações coletivas junto às instituições estatais, por meio de canais que também se institucionalizam (Lavallo *et al*, 2019, p. 42). No contexto do neoinstitucionalismo<sup>127</sup>, o conceito busca enfatizar “o caráter mutuamente constitutivo” entre a relação dos movimentos da sociedade civil com o Estado.<sup>128</sup>

Através de encaixes institucionais, os movimentos civis se utilizam de formas de ação variadas, muitas vezes lançando mão de estratégias distintas e simultâneas, buscando defender valores e interesses por meio da institucionalização. Assim, embora partam de uma gênese informal, essa teoria entende que os movimentos sociais não precisam se manter na informalidade ou na instabilidade da ação coletiva.

Nas últimas décadas, essa abordagem permitiu o desenvolvimento de estudos sobre a influência institucional do Estado e do sistema político sobre a capacidade de ação dos atores sociais, ao mesmo tempo em que permitiu uma análise histórica dessa influência em termos da formação de encaixes institucionais ou entradas preferenciais (*“points of access”*) construídos pelos atores sociais no cerne do Estado (*“engineering fit”*). A literatura, portanto, não se restringe mais apenas ao caráter conflitual e confrontacional entre os movimentos sociais e o Estado, que se

---

<sup>127</sup> Na década de 1990, o neoinstitucionalismo, seguindo a tese geral de que as “instituições importam” (*“institutions matter”*) propôs um afastamento das posturas centradas no Estado (*“State-centered”*) e que sobrepassavam a autonomia de suas políticas em face dos demais atores sociais. Em um novo contexto de interações socioestatais, as novas teorias buscaram superar a visão dualista e dicotômica entre a sociedade civil e o Estado, não apenas ressaltando a existência de contextos externos que definiriam a atuação de ambos, mas também entendendo essa relação como codeterminante e fundamentada em uma verdadeira simbiose de interesses.

<sup>128</sup> Lavallo, Houtzager e Castello (2012) e Lavallo, Carlos, Dowbor e Szwako (2019) aplicam os conceitos de encaixes institucionais e domínios de agência aos processos de construção política e participação civil no contexto brasileiro.

fundamentavam essencialmente nas ações de desmobilização e cooptação de ativistas (Lavalley *et al*, 2019, p. 38-44).

Assim, os encaixes institucionais representam a conformidade entre os objetivos e capacidades dos atores sociais e dos atores estatais, e a identificação dos pontos mutáveis e de possível acesso ao Estado, cuja percepção aumenta o acesso e potencializa a capacidade de ação dos atores sociais (Skocpol, 1992, p. 41, 54 e ss. *apud* Lavalley *et al*, 2019, p. 47). Nas palavras de Lavalley *et al* (2019, p. 47), podem ainda ser vistos como:

Sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir.

Nesse sentido, o conceito de encaixes institucionais se mostra útil para analisar a força do posicionamento das organizações civis frente à atuação do Estado, bem como analisar a capacidade de grupos de interesse específicos em proteger seus interesses e em moldar a construção do Estado. Os processos e procedimentos decorrentes dessa mútua interação se solidificam à medida que ações bem-sucedidas de influência são identificadas e repetidas, enquanto ações fracassadas são descartadas ou remodeladas (Lavalley *et al*, 2012, p. 13).

Essa dinâmica contínua entre as instituições políticas e atores societários, que atuam por meio dos encaixes institucionais, pode acabar ainda, eventualmente, por criar campos privilegiados de atuação, em que há verdadeiro domínio de temas de interesse por atores especializados. Esses atores, ou grupo de atores, se submetem a regras e restrições em troca de habilitações, pontos de acesso e até mesmo recursos públicos e privados, objetivando a manutenção da influência sobre determinada agenda, constituindo um domínio de agência.

Alinhado ao conceito de encaixes institucionais, o conceito de “domínios de agência” (*agency domain*) permite analisar as configurações de encaixes advindas do processo de interação socioestatal, cristalizadas de forma institucional. Os domínios de agência são, assim, produto direto das relações de conflito, aprendizagem e de cooperação. Cada domínio é único, ao refletir articulações e regulações próprios de determinado contexto e em determinado momento (Lavalley *et al*, 2019, p. 26).

A teorização sobre a existência de domínios de agência pressupõe uma “mútua constituição, radicalmente relacional e centrada em processos de institucionalização”,

em que a organização e institucionalização de interesses articulados permite a representação e financiamento desses interesses, às custas da submissão a uma maior regulamentação por parte do Estado. Assim, “a concessão ou atribuição de *status* público a um conjunto de atores sociais amplia sua capacidade de ação e, a um só tempo, supõe a intervenção reguladora do Estado” (Lavalle *et al*, 2019, p. 27 e 35).

No mesmo sentido, Poulantzas (1978, p. 142-148) desenvolveu uma teoria do Estado capitalista no sentido de compreender a inscrição da luta de classes “na ossatura institucional do Estado”. Para o autor, o Estado, que não seria um dispositivo ou repartição homogênea, possui também um papel de organização das várias frações que compõem as classes dominantes, não como uma entidade intrínseca, mas como “uma relação, mais exatamente como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes”.

Essa abordagem marxista supera a consideração do Estado como coisa-instrumento passivo, neutro e sem autonomia, manipulável por grupos únicos das classes dominantes. Assim, o Estado-relação possui resistência própria e contradições internas, mas sem deixar de sofrer os efeitos das mudanças na relação de forças entre os grupos dominantes. As decisões, ou “não decisões”, seriam, portanto, derivadas dos processos materiais e das contradições do Estado, não apenas em relação ao seu exterior, mas também em relação à oposição de interesses e às divisões e resistências internas à sua estrutura de poder.

No que se aplica ao fenômeno migratório, é possível também identificar certos atores em processos de institucionalização, o que engloba movimentos sociais e as organizações da sociedade civil focados nessa temática. Como na teorização dos encaixes institucionais, esses grupos possuem formações heterogêneas e em geral não possuem monopólio de representação, sendo comum que vários atores e entidades se unam com objetivos semelhantes, buscando influenciar políticas ou decisões, à semelhança do que ocorreu com as instituições que participaram dos diálogos e das Audiências Públicas prévias à aprovação da Lei de Migração.

## **4.2 Teoria ator-rede**

Nesse mesmo sentido de formação de redes de atuação por meio da *advocacy* e outras estratégias, o sociólogo Bruno Latour observou que a sociologia moderna

tem tido o costume de atribuir o adjetivo “social” a certos fenômenos, a partir de uma premissa que reúne objetos teoricamente já agregados, sem adentrar profundamente na natureza desses arranjos. Isso seria comum não apenas à disciplina isolada da sociologia, mas também estaria impregnado nas análises de todos os campos de estudo que se valem de seus conceitos (sociopolítica, sociolinguística, socioeconômica etc.). Nessa visão, para Latour, a palavra “social” tem sido usada comumente com dois sentidos completamente diferentes, podendo referenciar ao mesmo tempo: a) um movimento durante um processo de agregação, ou uma série de associações entre elementos heterogêneos; e b) um tipo específico de “substância homogênea” que se supõe diferente de outros materiais (Latour, 2005, p. 1).

Na sociologia clássica, a “estrutura social” vem sendo considerada um fenômeno em si mesmo, sendo “sociais” todos os elementos que não podem receber uma explicação puramente biológica, linguística, econômica, natural, etc., e cujas propriedades alteram de alguma forma a ordem em que se inserem. Buscando “reagregar” os elementos essenciais que compõem o “social” (“*reassemble the social*”), é proposta no século XXI uma (re)definição alternativa do estudo da sociologia (Latour, 2005, p. 3).

Na nova abordagem proposta por Latour (1996, 1999, 2005), Law (1992), Callon (1986) e por outros autores que viriam a contribuir para a teoria ator-rede (TAR), não haveria nada específico nos ditos “fatores sociais”, tampouco existiria “contexto social” capaz de englobar todas as entidades indistintamente.<sup>129</sup> O social seria, mais do que isso, “elementos de ligação que circulam por canais estreitos” de relacionamentos, ou “um movimento peculiar de reassociação e agregação”. Sua identificação se daria, ainda, pelos *vestígios* deixados quando novas *associações* estão sendo feitas entre elementos que não são, de nenhuma forma, sociais em sua essência (Latour, 2005, p. 7-8, grifos do autor).<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Em uma de suas primeiras obras, Latour (1999) chegou a criticar o nome da teoria e afirmar que se tratava na verdade de um método, apontando que haveria quatro problemas na nomenclatura “teoria ator-rede”: os termos “teoria”, “ator” e “rede”, além do uso do hífen. No entanto, em novos trabalhos, Latour (2005, p. 9) assumiu o termo e afirmou que o acrônimo derivado no inglês (*Actor-Network Theory*, *ANT*: “formiga”) seria uma boa metáfora para o método que exige investigação, agregação e faro.

<sup>130</sup> Anos antes, o sociólogo Gabriel Tarde já defendia que o social não deveria ser visto como um domínio especial da realidade ou um tipo de organismo, mas sim um grupo de conexões fluidas circulantes. Segundo essa visão, o direito, por exemplo, não deve ser visto como fenômeno a ser explicado pela “estrutura social”, que foge à sua lógica interna. Pelo contrário, é justamente a sua lógica interna que pode explicar alguns traços daquilo que faz uma associação durar mais e se ampliar (Latour, 2005, p. 7, 14).

Em um contexto de redes heterogêneas, para se compreender a mecânica de formação de poder e organização, é importante não pressupor aquilo que se deseja explicar. Nessa vertente, o cerne da abordagem ator-rede reside em uma preocupação com a forma como os atores e as organizações se mobilizam, se justapõem e como mantêm unidos os pedaços que os compõem, de forma interativa (Law, 1992, p. 380, 386, 389). A justaposição dos termos difere o ator-rede dos atores individuais, na medida em que a textura ou estrutura do primeiro reflete o arranjo de elementos heterogêneos que não podem ser assumidos *a priori* (Callon, 1986, p. 33).

Nesse mesmo sentido, Latour questiona se, contemporaneamente, existiriam relações específicas o suficiente para serem chamadas de “sociais”, capazes de preencherem um domínio especial comumente chamado de “sociedade”. Para a TAR, a sociedade não é a explicação, mas o que deve ser explicado. Mais do que uma sociedade em que tudo se enquadra, o coletivo seria “um tipo de conexão entre coisas que não são em si mesmas sociais” (Latour, 2005, p. 3-5).<sup>131 132</sup>

Essa nova “sociologia das associações” composta por uma treliça de interesses associados, em contraponto à clássica “sociologia do social”, passa a considerar os entes sociais como associações específicas, geradas no campo da Economia, da Linguística, da Psicologia, do Direito, e assim por diante. Assim, o social não pode ser composto de elementos “sociais”, mas de elementos políticos, econômicos, físicos, biológicos, químicos, tecnológicos, linguísticos, etc. (Gonzales; Baum, 2013, p. 149).<sup>133</sup>

Nesse sentido, é importante ressaltar que a relação ator-rede não necessariamente se subsume aos conceitos geralmente atribuídos às redes físicas ou técnicas, como a rede de computadores. As redes sociais possuem características próprias, elas podem se limitar ao nível local, podem não trilhar caminhos obrigatórios, e nem apresentar nós estrategicamente posicionados. Muitas dessas redes podem estar longe da estabilização ou de seu estágio final, e podem ser construídas por

---

<sup>131</sup> Latour (2005, p. 19, 240) faz uma analogia com a física moderna e o abandono da teoria do éter, elemento supostamente indetectável que se acreditava que preencheria todas as lacunas do espaço físico. Na sociologia clássica, o social também estaria “diluído por toda parte e por nenhuma em particular”.

<sup>132</sup> Como alternativa ao conceito de “sociedade”, Latour propõe o termo “coletivo”. Assim, os fatores reunidos no passado sob o rótulo de um “domínio social” seriam simplesmente alguns dos elementos a se agregarem, em rede, em um “coletivo” (Latour, 2005, p. 14).

<sup>133</sup> Enquanto a sociologia do social seria “pré-relativista”, tomando novamente por metáfora o caso da física, a sociologia crítica proposta pela teoria ator-rede seria “pós-relativista”, no sentido em que propõe deslocar os quadros de referência e rediscutir conceitos até então cristalizados (Latour, 2005, p. 12).

interesses, discursos, imagens e linguagens diversos, além de englobar atores humanos, não humanos e entidades não individualizadas (Latour, 1996, p. 369).<sup>134</sup>

Em suma, a teoria ator-rede permite desconstruir a visão clássica do social como um estado de coisas estabilizado, ou um conjunto de laços que, mais tarde, pode ser mobilizado como um trunfo apto a explicar algum outro fenômeno qualquer. A ênfase é no social como *conexões* ou *associações* de interesses, que permitem a inter-relação em rede entre os grupos de atores (ou para a TAR: actantes) humanos e não-humanos. Se a sociologia clássica é eficiente em explicar elementos já agregados, uma sociologia crítica é indispensável contemporaneamente para analisar a agregação de novos atores.<sup>135</sup>

### 4.3 Resultados

A partir das teorias adotadas, da análise normativa, da análise das audiências públicas e das entrevistas realizadas, é possível mapear um “diálogo” entre as diferentes informações coletadas, a partir do cotejamento de concordâncias, recorrências, complementaridades e divergências. A “manufatura de informações”, analisadas criticamente, permite compreender a lógicas das relações desenvolvidas em rede pelos diferentes atores, cada qual com seus diferentes objetivos e ferramentas próprias de atuação (Duarte, 2004, p. 222).

Com o desenvolvimento da pesquisa, tanto a partir do levantamento da literatura científica especializada, quanto com a análise das audiências públicas, foi possível perceber que o desenvolvimento da Lei de Migração brasileira contou, não obstante o cenário política da época, com significativa participação da sociedade civil. Apesar do conturbado cenário político por que passou o Brasil nas vésperas e após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, não se verificaram grandes prejuízos para o desenvolvimento e a aprovação da lei.

Ocorre que eventuais prejuízos foram mitigados, sobretudo, pela atuação das entidades interessadas na causa migratória e dos próprios indivíduos migrantes e

---

<sup>134</sup> Os autores da teoria ator-rede utilizam o termo “actantes” para distinguir e evidenciar que não apenas “atores” (humanos) se relacionam nas redes.

<sup>135</sup> Segundo Latour, que era também filósofo e antropólogo, o objetivo da TAR é “redefinir a noção de social, voltando ao seu significado original e tornando-a capaz de traçar novamente conexões”, ou seja, “retomar a tarefa de descobrir associações”. Para ele, fazer ciência é “relatar e reorganizar as articulações em um coletivo, redefinindo funções e recolocando as possibilidades de ação de humanos e não humanos” (Latour, 2005, p. 148).

seus familiares. O sucesso da aprovação da lei, apesar dos vetos, pode ainda ser atribuído ao papel dos parlamentares que agiram em consonância desde a apresentação do projeto de lei no Senado, durante a tramitação na Câmara dos Deputados e na manutenção no Senado da essência do projeto conforme desenvolvido na casa popular com as sugestões de todos os envolvidos.

Com uma militância que se projetava desde o período ditatorial no Brasil, grupos interessados na revisão da antiga lei migratória, consubstanciada em um estatuto militar que exaltava o nacionalismo e a segurança nacional, tiveram considerável êxito, sobretudo se consideradas outras tentativas anteriores por parte do governo federal de rever a legislação migratória, sem sucesso. O fato de a proposta que vingou ter sido de iniciativa do parlamento, no entanto, não parece ter influenciado nos esforços do próprio poder Executivo em fazer avançar a nova legislação.

Nos depoimentos dos entrevistados para este trabalho, isso ficou bastante claro, como pode ser visto nas palavras da entrevistada Irmã Rosita (informação verbal, 2024):

Então eu acho que hoje a lei tem o texto que tem por vários atores, e fatores positivos, tanto na proposta apresentada pelo Aloysio Nunes, quanto na disposição do governo de acolher um avanço. Não houve uma rejeição pelo fato de que o presidente Lula tinha apresentado um projeto três, quatro anos antes, depois teve outro... Mas não houve assim uma rejeição do projeto do senador pelo fato de desprezar os anteriores, pelo contrário, houve uma boa aceitação nessa nova versão e muita participação da sociedade, para chegar ao texto que temos hoje.<sup>136</sup>

Também a entrevistada Marina Rongo reforçou o papel das organizações da sociedade civil, e ressaltou que uma das inspirações para o texto da lei que subsidiou o anteprojeto foi a lei de migrações da Argentina (2004), também considerada um referencial no continente latino-americano. No caso da lei argentina, também foi desenvolvido um ativismo de organizações locais e internacionais, aplicando princípios de *advocacy* no sentido de promover avanços e garantir a observância dos parâmetros internacionais de direitos humanos. Para a entrevistada:

A Conectas e outras organizações parceiras como Missão Paz, como o IMDH, e outras organizações... o CELS [Centro de Estudios Legales y Sociales] da Argentina, porque a gente também se inspirou muito na lei argentina [de migrações]... a gente começou a ter uma presença ativa de ir atrás dos assessores, atrás dos senadores, dos deputados depois, e de apresentar contribuições, então acho que isso fez com que, também, a gente

---

<sup>136</sup> Entrevista concedida por Irmã Rosita, do Instituto Migrações e Direitos Humanos, em 13 de abril de 2024. Entrevistador: Vinícius Raimundo Gonçalves. A íntegra da transcrição da entrevista constitui o Anexo II (p. ) deste trabalho.

fosse visto como uma referência, de uma organização que entendia do tema, que estava se especializando no tema.<sup>137</sup>

No mesmo sentido, para Gabriel Godoy (ACNUR, informação verbal, 2024),<sup>138</sup> a própria COMIGRAR de 2014 representou uma janela de oportunidade que uniu as demandas dos migrantes, de suas famílias e as reivindicações da sociedade civil, além de ter sido um estímulo para resgatar as propostas de projetos de lei latentes do poder Executivo:

Foi gerando o acúmulo de compreensão no âmbito do Executivo, e isso foi dando um peso para [as organizações da] sociedade civil, que puderam ser melhor articuladas e escutadas quando se constituiu a COMIGRAR, a Conferência Nacional de Migração e Refúgio, que foi o primeiro processo de escuta realmente, daí não só dos organismos internacionais, dos interlocutores que circulam em Brasília, no estado... mas também de escuta direta, da sociedade civil. Eu acho que esse processo foi importante, para qualificar o debate democrático no âmbito do CONARE, mas também do CNlg, do Executivo, em relação à migração, e também de buscar fazer uma escuta mais direta, mais próxima das pessoas que lidam com o tema na ponta e de chamar pro diálogo, com quem tava lidando com isso, né? Não só a polícia federal, a Defensoria Pública, mas também os demais atores que estavam no campo da assistência e apoio a essas populações.

Assim, percebe-se que houve uma tentativa de envolver os principais atores e especialistas no desenvolvimento da lei, ainda que interesses contrários ou mais comedidos também estivessem presentes. Nesse caso, cita-se, principalmente, a atuação da Polícia Federal. Ainda que a participação do órgão nas audiências públicas demonstre também o compromisso com a superação do Estatuto do Estrangeiro, a própria função institucional, por vezes, se colocou de frente a um avanço mais progressivo. Nas palavras da entrevistada Marina Rongo (Conectas, informação verbal, 2024): “A Polícia Federal tinha uma posição bastante diferente, mais voltada à segurança nacional, à segurança de fronteiras, e tentaram colocar bastante sua posição ali, e a gente conseguiu segurar bastante”.

Nesse aspecto, o papel dos parlamentares foi decisivo para somar propostas diferentes e para chegar a um resultado final que pudesse ser aprovado sem ressalvas. Para Gabriel Godoy (ACNUR, informação verbal, 2024), esse papel foi bem

---

<sup>137</sup> Entrevista concedida por Marina Rongo, da Conectas Direitos Humanos, em 18 de abril de 2024. Entrevistador: Vinícius Raimundo Gonçalves. A íntegra da transcrição da entrevista constitui o Anexo III (p. ) deste trabalho.

<sup>138</sup> Entrevista concedida por Gabriel Godoy, do ACNUR, em 26 de abril de 2024. Entrevistador: Vinícius Raimundo Gonçalves. A íntegra da transcrição da entrevista constitui o Anexo IV (p. ) deste trabalho.

desempenhado tanto pela presidente da comissão especial na Câmara dos Deputados, a então deputada federal Bruna Furlan (PSDB/SP), quanto pelo relator, o deputado federal Orlando Silva (PCdoB/SP), que conseguiram “agregar” diferentes posições sem prejudicar a efetividade na aprovação do projeto, que ainda deveria ser submetido ao Plenário da Câmara e novamente ao Senado:

E especialmente via Orlando Silva, do PCdoB, e a Bruna Furlan, do PSDB. E o que aconteceu foi que, enfim, por conta da situação política na época nós tivemos um cenário em que tudo foi bastante contraintuitivo, porque de um lado o Brasil estava vivendo todo aquele processo de Lava Jato, perda de apoio parlamentar, né? A falta de apoio no Executivo até o *impeachment* da Dilma... e, no entanto, foi muito curioso, o PLS 236, o projeto de lei do Senado, da nova lei de migrações, acabou se tornando o agregador das principais contribuições. Então a comissão do Ministério da Justiça que estava pensando uma nova governança migratória, um projeto autônomo do Executivo, acho que houve uma leitura do Executivo de que aquilo não aconteceria se fosse colocado como uma proposta do governo que naquele momento estava enfraquecido pra liderar um debate novo, de direitos humanos, no momento em que não havia grande interesse no Congresso Nacional, mas que se fosse, de certa forma, encampado pela oposição, talvez houvesse mais chances de consenso em torno do projeto, e foi o que aconteceu.

Também nas palavras da entrevistada Irmã Rosita (IMDH, informação verbal, 2024):

...então foi muito forte e firme a posição da Bruna Furlan, houve um forte embate, muito forte, da presidente com alguns deputados presentes, justamente porque eles ainda queriam estabelecer alguns retrocessos, e ela foi muito firme, rejeitando com palavras duras, de certo modo.

De fato, conforme reforçado constantemente nas reuniões pela presidente da comissão especial da Câmara dos Deputados, a então deputada federal Bruna Furlan, o objetivo das audiências e das visitas ocorridas entre 2015 e 2016 foi realmente ouvir o máximo de expoentes possível, o que pode ser confirmado pelas dezenas de requerimentos formalizados por deputados de diferentes siglas para convites às audiências públicas na época. Ainda que muitas das instituições ou atores convidados não tenham sido efetivamente ouvidos presencialmente, a comissão se mostrou permanentemente aberta a sugestões, tendo recebido, inclusive, elogios por todos os agentes entrevistados para este trabalho.

Além disso, uma das prováveis razões do sucesso na aprovação da lei foi a clara tentativa de tornar o projeto multipartidário (ou apartidário, se isso é possível), com a inclusão de membros com visões e experiências diversas, e com a audiência tanto do governo, quanto de organizações internacionais e nacionais que atuam diariamente com a temática migratória. Nesse ponto, tanto a designação da presidente

da comissão quanto a do relator, que tinham histórico ou interesse na causa, foi apontado como elemento que possibilitou a tramitação democrática e altiva do projeto.

Nesse sentido, para Gabriel Godoy (ACNUR), sobre o resultado final da lei:

Enfim, não saiu perfeito, não saiu como nós queríamos no ACNUR, se for ver um pouco de entidades ligadas à Igreja Católica, Cáritas, IMDH, ONGs, Conectas... tinha muita gente que deu contribuições muito relevantes, mas nem tudo foi pra frente, e também não foi pra frente o que o próprio Executivo quis, que era propor uma autoridade civil migratória, o orçamento específico, outro peso, tirando um pouco o protagonismo da polícia, passando mais realmente para uma lógica de política pública, etc. Então não vingou em toda a sua plenitude, em termos de desenho institucional, orçamento... mas vingou em termos de clareza, sobre *standares* de direitos e deveres e atualizou muito o marco jurídico e as possibilidades de resposta do governo pra estabelecer uma política migratória compatível com a Constituição, e mais alinhada ao que nós temos pro refúgio. E eu acho que, apesar dos vetos da presidência, época do Temer, ainda ficou muito mais ganhos do que o que perdas, né? Foi realmente um passo adiante.

Nesse processo de influências, merece destaque o fato de que o senador autor do projeto de lei no Senado, Aloysio Nunes, estaria ocupando em 2017 o cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo de Michel Temer, o que certamente facilitou a sanção e a promulgação da lei – esse ponto foi reforçado pela Missão Paz, na entrevista (Anexo V).

Também a entrevistada Leticia Carvalho (Missão Paz, informação verbal, 2024)<sup>139</sup> se manifestou no mesmo sentido, elogiando a condução dos trabalhos pelos parlamentares citados, não só durante as audiências públicas, mas também nos “bastidores”:

O Orlando [Silva, relator] fez um trabalho de escuta, com organizações da sociedade civil, com a academia, com os outros ministérios, enfim, com todos os atores interessados no tema, né? Então nós fomos, assim... eu digo que eu nunca vou me esquecer que pouco antes de ele colocar a proposta pra votação, a gente foi no gabinete dele aqui em São Paulo, que ele é eleito aqui por São Paulo, e a gente foi no gabinete, conversar com os assessores, e aí ele abriu uma planilha na tela, era uma planilha de Excel, com o texto que ele tava redigindo, né? Então seria esse substitutivo dele, e eram várias colunas e em cada coluna tinha as sugestões, os pedidos de cada um dos atores com o que ele tinha conversado. Então tinha lá a coluna da Polícia Federal, a coluna da universidade tal, a coluna do Ministério da Justiça, a coluna do Ministério das Relações Exteriores, tinha nossa coluna lá, como nosso grupo de Missão Paz, Cáritas, Conectas, ITTC. Então isso foi realmente se somando e quando a gente vê o substitutivo que ele apresenta, na comissão especial, a gente de fato vê praticamente todas as nossas prioridades, nossos pedidos ali inseridos.

---

<sup>139</sup> Entrevista concedida por Leticia Carvalho, da Missão Paz, em 09 de maio de 2024. Entrevistador: Vinícius Raimundo Gonçalves. A íntegra da transcrição da entrevista constitui o Anexo V (p. ) deste trabalho.

Sua fala, portanto, reforça a percepção de que a aprovação da lei foi resultado de um somatório de atuações, em que interessados de toda sorte se fizeram presentes, buscando contribuir e garantir essas contribuições no texto final da lei. Para Letícia Carvalho:

E nesse momento, então, acho que houve uma conjunção de fatores, né? Acho que não é um nem outro fator que culminou na aprovação da Lei de Migração, acho que foi uma conjunção de vários fatores, que vieram se somando, dede o projeto de lei que era do senador Aloysio Nunes, e ele já ter um pouco mais de propensão ali pra ser trabalhado, modificado. A própria migração haitiana, bastante exposta às vulnerabilidades que o Estatuto do Estrangeiro trazia, sem a possibilidade de regularização migratória, né? com tantas dificuldades... então isso mobilizou a opinião pública, somado ao terremoto do Haiti, e a sociedade civil, que já vinha historicamente falando da necessidade, trabalhando e fazendo a regularização migratória de migrantes, entendendo o quanto o Estatuto do Estrangeiro era impeditivo pra esse acesso primordial que era o acesso à regularização, isso já vinha sendo falado, né? Já tinha um projeto de lei que o Ministério da Justiça fez lá em 2019 [sic], mas não ganhou força, porque de fato para um projeto de lei ele ser aprovado e avançar, ele precisa de uma conjunção política ali para que isso aconteça, e o projeto do Aloysio [Nunes] estava com uma tramitação muito lenta, mas o Aloysio era um senador, uma pessoa que pessoalmente tinha passado por uma situação de ser um asilado político [na França, de 1968 a 1979], que, já naquele... aos finais do governo Dilma... mas sempre um parlamentar muito respeitado, um dos grandes chefões do Congresso [risos], então acabou que o projeto ganhou mais força, e também a própria conjuntura que foi se somando, a própria COMIGRAR de 2014 também colocou luz a isso, falou sobre a necessidade da mudança legislativa, a comissão de especialistas, também, mobilizada pelo próprio Ministério da Justiça em 2013, que pensou um anteprojeto de lei, então pensou já nos temas prioritários para serem modificadas, e isso foi dando caldo pra esse tema.

A importância da parceria entre as organizações da sociedade civil pôde ser reforçada também em seu depoimento:

E ao mesmo tempo, a Conectas Direitos Humanos, que é uma organização antiga, tem muita credibilidade, já tinha muito conhecimento de fazer incidência política, *advocacy* em temas de direitos humanos, se aproxima de nós, como Missão Paz, entendendo que: “a gente tem expertise de fazer a incidência”, vendo o contexto, entendendo que precisa ser feito uma incidência no tema da migração haitiana, no tema legislativo, “mas a gente não faz atendimento ao público, então pra gente poder falar e ter credibilidade de saber o que tá acontecendo, a gente tem que ficar próximo de organizações que fazem isso”. Então eles nos procuraram, assim, de forma proativa, bateram na nossa porta e falaram “bora trabalhar juntos”. Eles também já tinham um contato muito próximo com uma organização argentina, o CELS, que é o Centro de Estudios Legales y Sociales, que tinha muito acúmulo com a mudança legislativa da lei [de migração] da Argentina, que foi uma lei utilizada como modelo, né? E por coincidência a pessoa que era da equipe internacional do CELS e que trabalhou muito com isso era uma brasileira, já tinha parceria com a Conectas, então se junta.

(...)

Então foram atuações nesse sentido, acho que sempre entendendo as nossas prioridades, lutando por elas, levando o nome conjunto de organizações, ainda num tempo em que o próprio Estatuto do Estrangeiro vedava a participação política de migrantes e refugiados. Existia essa

vedação, o Estatuto do Estrangeiro vedava a participação, a associação de migrantes, né? Então a voz da sociedade civil, que conseguiu chegar nesses espaços, foi importante pra realmente abrir caminho pra o que a gente vê hoje, né? Que são associações de migrantes sendo formadas, a participação massiva deles por todo o processo da COMIGRAR, então, de fato, é um pedacinho aí da história, que a gente tem muito orgulho de ter feito parte, sabendo dos desafios contemporâneos, a forma também que a gente conseguiu aprovar a lei, literalmente nos 45 do segundo tempo, porque já tinha acontecido o *impeachment* [de Dilma Rousseff], a lei foi regulamentada por um governo, a nosso ver, ilegítimo, muito enfraquecido, que era o governo Temer, que não tinha capacidade para escrever um regulamento que fizesse jus ao que a Lei de Migração estava se propondo a fazer, mas ainda assim, a gente sempre fica voltando a esse capítulo da história e pensando: “imagina se a gente tivesse passado por pandemia, o governo anterior [Bolsonaro] ainda à luz do Estatuto do Estrangeiro”, né? Então em algum momento lá atrás, que algumas organizações, sim, titubearam, depois que teve o impeachment, falaram: “será que a gente continua? Será que não é melhor deixar do jeito que tá? Porque daí vai vir um governo que não tem legitimidade...” e nós fomos um grupo que falamos: “pior do que o Estatuto do Estrangeiro, não dá pra ficar”.

E realmente o Estatuto do Estrangeiro não respondia, as pessoas eram vistas como ameaça, ameaça ao mercado de trabalho brasileiro, né? Então não fazia mais sentido dentro do contexto, ter uma lei como aquela no Brasil. Então foi dessa forma que a gente foi colocando a nossa situação, com uma presença muito forte em Brasília, com mobilização, com informação. Teve um momento, bem pertinho ali da aprovação final no Senado, isso foi no início de 2017, quando os grupos de extrema direita começaram a aparecer com mais frequência, então já começou uma movimentação, que não chegou a crescer muito, mas ela chegou a fazer um barulhinho ali, “ah, essa lei...”, inclusive chamando o Aloysio [Nunes] de comunista, imagina! [risos]

Especificamente quanto aos mecanismos de atuação, característicos do processo de *advocacy*, ela informou:

A forma como foi feita a atuação, ela variou, desde passar em gabinetes, dizer da importância, até fazer documentos de notas técnicas, fazendo sugestão de texto e justificando essas sugestões, conversando diretamente com o relator e com o assessoria do relator pra conseguir inserir essas sugestões no texto... e durante todo o tempo da tramitação, tanto na Câmara, depois volta pro Senado, e quando volta vai pra Comissão de Relações Exteriores, na época o presidente da comissão era o Fernando Collor de Mello. Então fazer reunião com o Collor, pedir pra ser pautado, fazer uma reunião com o relator, entender os interesses do relator ali no tema. Então, em todos esses momentos, nós como sociedade civil, e eu posso falar pelo nosso grupo, que estivemos lá, outros grupos também estiveram, não foi somente nós.

Já entre as questões não solucionados com a nova lei e seu regulamento, os entrevistados foram uníssonos em apontar a existência, ainda, de imigrantes que não conseguem se registrar, documentar-se ou conseguir trabalho formal, por inexistência de hipóteses mais amplas que abarcam a sua regularização. Ocorre que tal demanda se fez presente durante toda a discussão do projeto e foi insistentemente reforçada nas audiências públicas. Mas, mesmo tendo sido incluída no texto final na Câmara e

aprovada no Senado, tal previsão foi, por fim, vetada da lei promulgada. Nesse sentido, para Irmã Rosita:

Então expliquei esses motivos [para uma ampla regularização migratória] e ali o Orlando Silva, que era relator do projeto de lei, ficou bem admirado e acolheu a inclusão desse artigo. Contribuímos com muitas coisas, mas esse eu lembro que chamou a atenção, que eu tive que explicar por que eu achava que valia a pena. (...)

O que nos deixa sempre, e continua até hoje, uma certa preocupação, é com as pessoas que estão há muito tempo no Brasil e que não encontram nenhuma base para se documentar. E isso vem não por uma proibição da lei, mas a meu ver, a falta de aplicação de todos os princípios da lei para todas as circunstâncias. Por exemplo, muitas pessoas podem pedir autorização de residência aqui no Brasil, antes ninguém podia, tinha que sair do país, aquela história... Mas não pode pedir residência o migrante que esteja trabalhando como MEI [microempreendedor individual]... até hoje é assim. Um migrante que está contratado em uma empresa, que tem carteira assinada, pode pedir residência com base no contrato de trabalho, enquanto o MEI que está trabalhando há cinco, seis, sete anos, seriamente, não pode, então isso nos preocupa, nos entristece, e nós entendemos que a lei não determina que seja assim, mas foi o modo como depois se regulamentou. (...)

E nós estamos batalhando até hoje por uma anistia, eu falo anistia para entender o que é, mas é a regularização migratória. A gente luta por isso até hoje, porque têm pessoas que não têm base, só que com o tempo, depois da nova lei, foram surgindo várias alternativas muito boas, por exemplo, o visto humanitário, que é a nova lei que incorpora. Antes tinha alternativas, mas não existia por razões humanitárias, a lei é que incorporou isso que é um grande avanço que nós sempre celebramos. Só que o visto se aplica àqueles países que o Brasil conhece e quer dar. Haiti, Ucrânia, Venezuela, etc., aqueles países que não têm uma portaria específica, então não pode. Não tem pra todas as nacionalidades.

Também para Marina Rongo (Conectas), resta pendente a solução para os migrantes nessa situação precária, sem regularização:

Acho que especialmente a questão da anistia – que hoje a gente tenta mudar o nome anistia, porque anistia a gente pensa em perdão, o cometimento de um crime, e não é essa ideia. A gente tem tentado chamar isso de “regularização ampla”, “regularização para todas as pessoas”, enfim, tentado mudar esse conceito. Mas era algo que estava previsto no texto que saiu da Câmara, e foi vetado. Aí hoje existe... o próprio Deputado Orlando Silva, que foi o relator da lei na Câmara, apresentou um projeto de lei em 2017, número 7876 de 2017, que é pra regularização, né? Essa anistia, essa regularização de todas as pessoas nessa situação migratória.

Para os entrevistados, sequer havia necessidade que o tema da regularização ampla fosse tratado diretamente na lei. Para Marina Rongo (Conectas):

A gente nem tá falando de uma lei... talvez de um decreto presidencial, porque seria possível que isso fosse feito por decreto ou um artigo da lei que fala da política migratória. Então o Executivo poderia publicar um decreto, e a gente já pediu isso para o próprio Executivo em diversas oportunidades, mas ainda não saiu. Então a gente tem um volume ainda considerável de pessoas em situação irregular, principalmente pós-pandemia, que até hoje não conseguiram se regularizar, então criou-se ali uma fila de pedidos que até hoje não foram analisados. E aí é uma situação que a gente, infelizmente, não conseguiu reverter, e que na época da lei teria sido importante, que

tivesse sido incluído pra pelo menos regularizar as pessoas que entraram antes da aprovação da lei.

As falas dos entrevistados, portanto, em muito se assemelham às exposições dos convidados para as audiências públicas, como analisado. No caso da ampla regularização migratória, a introdução do tema e a boa aceitação durante o trabalho da comissão especial não condiz com o inesperado veto presidencial, o que justifica a indignação dos entrevistados, ainda hoje.

Também para a Irmã Rosita, a regulamentação infralegal também não tem sido condizente com as expectativas geradas com a Lei de Migração.

O que foi de fato decepcionante foi o decreto de regulamentação, isso sim, foi muito duro pra nós da sociedade civil, ver que se aprovou uma lei muito boa... um ponto que a gente criticava na lei era que ela deixou muitos temas para serem tratados no decreto de regulamentação, coisa demais, então isso deixa em aberto que o decreto pode ser restritivo, pode fazer exigências. Aí quando o decreto veio, que não teve participação da sociedade civil, ele acabou estabelecendo muitas exigências, dificultando, inclusive, o desfrutar efetivo da lei, né?

Na questão dos vetos, as entrevistas confirmaram que, mesmo no cenário político instável, houve forte processo de *advocacy* junto aos gabinetes de senadores e deputados federais, inclusive pedindo expressamente a derrubada de alguns dos vetos presidenciais, considerados mais críticos – como o da regularização migratória. Ocorre que o jogo político é marcado por barganhas e interesses, ainda mais no momento político por que passava o Brasil, e ao que tudo indica, os pontos vetados estariam opostos aos objetivos de política externa na época da sanção da lei. Como influência para esses vetos, foi citado nas entrevistas o papel da Polícia Federal, cuja preocupação estava no reforço das fronteiras e na mitigação da imigração irregular.

De fato, muitas das organizações que foram ouvidas nas audiências públicas prévias à aprovação da Lei de Migração pediram expressamente que as forças militares e a Polícia Federal fossem afastadas das atividades de acolhimento nas fronteiras que pudessem ser realizadas por entidades ou órgãos civis. Tal pedido seria possível pela criação de uma “autoridade migratória”, que estava prevista nos textos iniciais. Todavia, por ser um provável órgão do poder Executivo, a lei de iniciativa parlamentar careceria de legitimidade, e a ideia não foi concretizada no texto final. Na prática, a autoridade migratória segue sendo conduzida pelos órgãos de segurança.

Com a entrevista da representante da Missão Paz foi possível entender um pouco mais da dinâmica da promulgação da lei e da sessão conjunta do Congresso Nacional, que manteve todos os vetos do Executivo:

Só que no tempo que eu fiquei de férias, depois eu soube, foi uma grande guerra, foi muito tenso o processo de sanção dessa lei. Porque já tinha alguns movimentos contrários a ela, e cogitaram, o governo, de vetar a lei inteira, ou vetar mais da metade. O que fez com que ela não fosse vetada inteira, ou quase inteira, foi a influência do Aloysio Nunes, que na época ele era Ministro das Relações Exteriores do Temer. Então ele realmente conseguiu segurar muito as pontas. E aí veio com muita força a própria Polícia Federal, né? O próprio Ministério da Justiça da época. Então naquele momento foi o Aloysio que segurou as pontas, ali na negociação, dos 120 e tantos artigos que foram sancionados.

(...)

Os vetos, eles vieram, se você ler a justificativa dos vetos, eles vieram de um *lobby* de cabeças que eram totalmente securitistas e voltadas ao Estatuto do Estrangeiro, né? Então a justificativa dos vetos é totalmente atrelada ao paradigma do Estatuto do Estrangeiro. E a gente tava esperando essa sanção [tácita] acontecer, só que no dia, 18 de abril ou de maio, se não me engano, que era pra acontecer essa sanção, acontece a delação da JBS [empresa frigorífica de Joesley Batista, empresário alvo da Operação Lava Jato], no escândalo que o Temer [então Presidente da República] tava envolvido.

Outro ponto que passa ao lado da gestão migratória e que foi muito demandado pelos convidados nas audiências públicas dizia respeito à retirada de temas de direito penal da lei de migração. Como apontado pelos entrevistados, a manutenção dessas previsões revela resquícios do pensamento da segurança nacional e da inadequada tendência de ver a migração associada à criminalidade. Apesar dos pedidos expressos para que fossem tratadas em diploma específico, os procedimentos de deportação, por exemplo, continuaram previstos na legislação migratória.

Da mesma forma, outro tema que não recebeu amparo diz respeito à extensão dos direitos políticos aos imigrantes não naturalizados. Embora apontado como direito fundamental e solicitado durante as audiências, foi argumentado pelos parlamentares que o direito de votar e ser votado depende de previsão constitucional, o que impossibilitou sua incorporação na nova lei. Essa segue, contudo, sendo uma demanda das organizações sociais e dos próprios imigrantes, como percebido nas entrevistas, e que poderia ser efetivada por meio de emenda constitucional, embora não se perceba inclinação política nesse sentido no momento.

Por fim, os entrevistados reconheceram a importância da primeira edição da COMIGRAR e demonstraram expectativas diferentes quanto à sua segunda edição, prevista para novembro de 2024, mas cujas etapas locais e estaduais já estão ocorrendo. Para Gabriel Godoy (ACNUR), o evento reflete um compromisso do

governo federal e revela a necessidade de ressignificar ações do governo anterior (de Jair Bolsonaro), além de ser uma oportunidade para o Brasil retomar seu papel de protagonista nas conferências internacionais:

Em relação à nova COMIGRAR, eu já acho que tem a ver com um Governo Lula, mesmo, com a ideia de buscar um pouco repensar a Operação Acolhida, permitindo que a liderança do processo estivesse na mão do Executivo e das autoridades civis, mais do que militares, apesar da permanência, da presença, da interlocução, etc. E a própria Divisão de Migrações, né, que depois a linguagem se transformou de DEEST [Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça] para DEMIG [Departamento de Migrações], foi ganhando uma perspectiva muito mais integrada, e eu acredito que esse é o momento atual. (...)  
E também uma grande oportunidade da visibilidade para esse processo era o âmbito da Cartagena +40. O Brasil que teve um lugar relevante nessas discussões, desde 1984, 1994, 2004 e 2014 (...).

Já para Marina Rongo (Conectas):

E aí, a gente participou, foram feitas inúmeras conferências, em várias cidades, e conferências estaduais... a gente participou de algumas, e nessas conferências o que tem acontecido é a discussão de propostas. Então existe a votação de propostas, cada conferência acaba tendo um número X de propostas por eixo, então acho que são 5 propostas por eixo, e a votação de delegados, né, de delegados que vão participar com direito a voto e voz na conferência nacional [da II COMIGRAR, no fim de 2024], mas por enquanto é isso, tem sido realmente uma preparação pra [conferência] nacional, nada muito concreto, e aí a gente fica nessa expectativa, de ver como vai ser, o que vai acontecer mesmo. Já mudou de local, já mudou de data... Tem sido um pouco imprevisível, e a gente teme um pouco que esse processo todo seja esvaziado, que ele perca o sentido inicial, mas vamos ver, né [risos], vamos ver...

Nesse sentido, as impressões extraídas das audiências públicas e das entrevistas realizadas corroboraram com a ideia de que o papel da sociedade civil se desenvolveu ao encontro dos objetivos institucionais de parte da estrutura pública, e mesmo nos pontos em que havia relativa discordância – como entre as instituições civis e a Polícia Federal –, foi possível perceber um esforço de concertação focado nos objetivos comuns, elevando os diferentes atores da sociedade civil envolvida a verdadeiros promotores dos direitos humanos.

Outro ponto a destacar é o pedido uníssono de praticamente todas as entidades que participaram das audiências no sentido de um maior compromisso do Brasil com a internalização e aplicação dos compromissos internacionais. A aprovação legislativa da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias, por exemplo, esteve presente da fala da maioria dos convidados e também foi reforçada como uma expectativa dos entrevistados.

A partir das entrevistas, foi possível perceber ainda que, de fato, as organizações que trabalham a temática migratória constituem uma rede (ou coletivo) com conexões particulares e heterogêneas, refletindo o papel e a influência de cada ator (actante) nesse sistema. Na escuta dos entrevistados, foi muito comum a menção recíproca e muito elogiosa entre as organizações, o que demonstra que a atuação tem sido feita em conjunto já há muitos anos e com amplo diálogo entre os envolvidos. Trata-se, portanto, de um visível movimento de reassociação e reagregação, em que diferentes atores se somam ou se substituem a depender do momento e das oportunidades que encontram.

Da mesma forma, é possível perceber a formação de encaixes institucionais, principalmente entre as principais organizações da sociedade civil e os órgãos estatais, o que pode ser bem representado pelo papel de *advocacy* exercido no contexto de aprovação da lei. Esse posicionamento das organizações civis frente à atuação do Estado e a abertura (ou não) do próprio Estado para receber suas contribuições reforçam a teoria de que a institucionalização e a efetivação das políticas são produto direto das relações de conflito, aprendizagem e de cooperação, em uma mútua relação entre os envolvidos em rede. Nas palavras de Poulantzas (1978, p. 152), seria o bloco estatal constituído por uma condensação material de uma relação contraditória entre os diversos atores e classes da sociedade.

Assim, aplicando os conceitos anteriores, é possível perceber que os distintos atores envolvidos cooperaram com o Estado na aprovação da Lei de Migração e não apenas se contrapuseram a ele. A participação ampla, na medida do possível dada a conjuntura política da época, permitiu a elaboração de um marco legal moderno, que contou com a perspectiva e a *expertise* colocadas à disposição pelos diferentes atores.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um sistema internacional que sofre cada dia mais os efeitos da globalização, existe no mundo um contingente de deslocados cada vez maior em todos os continentes, que se movimentam por razões diversas, espontaneamente ou de forma imperiosa, e que refazem a dinâmica das fronteiras e das relações entre países de origem e de destino. Entre os fatores que influenciam esses fluxos, é possível identificar não apenas motivos econômicos ou políticos, mas também razões com origem em sentimentos e em redes individuais, de onde advém a enorme diversidade do fenômeno migratório.

Afetado pelo tema desde sua colonização, o Brasil é exemplo de nação com grandes fluxos históricos de migrantes, tendo tido a oportunidade de servir nos últimos anos como laboratório para políticas destinadas a refugiados, apátridas, asilados e vítimas de tráfico humano internacional. Mais recentemente, a aprovação da Lei de Migração brasileira representou mais um passo do país na execução dos compromissos internacionais de Direitos Humanos, de forma a refletir o espírito dos tratados e da própria Constituição Federal.

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro, diploma precedente, possuía objetivos majoritariamente defensivos, visando precipuamente à organização institucional e à defesa da nação, a nova lei prevê entre seus princípios a cooperação internacional, a assistência humanitária, a integração regional e a harmonia nas fronteiras.

Contudo, mesmo com os textos legais vanguardistas, o que se observa é que ainda há resistência em se tratar o tema da migração e do refúgio a partir de uma perspectiva de cooperação internacional, que tem a solidariedade e a receptividade como mecanismos de ação. No Brasil, esse recuo foi percebido, como visto, sobretudo durante o governo de Jair Bolsonaro, que se voltou novamente ao nacionalismo e a discursos típicos da extrema direita política.

Desde antes, com a ruptura democrática e institucional que se desencadeou após *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, com as recorrentes crises econômicas por que passa a América Latina e o mundo e também com a crise da recente emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019 e por milhões de mortes no mundo todo, fica claro que o diálogo sobre a política das fronteiras é cada vez mais urgente.

Neste trabalho, foi analisada a participação específica de grupos da sociedade civil e das principais organizações internacionais na elaboração da nova lei migratória. Como apresentado, mais do que se contrapor aos movimentos do governo e do parlamento, os grupos interessados se mobilizaram para atuar em rede e em conjunto aos órgãos estatais, em momentos de maior ou menor permeação nas instâncias decisórias. Como comprovado por meio das entrevistas, o acompanhamento desde o anteprojeto da lei até a publicação de seu decreto regulamentador, foi essencial para permitir que as vozes dos imigrantes, de suas famílias e das organizações sociais fossem efetivamente consideradas. Pelas perspectivas trazidas pelos próprios membros de tais organizações, o objetivo foi cumprido a contento, em que pesem as cisões políticas do momento. Há ainda, contudo, demandas latentes e novas reivindicações de direitos, que surgem à medida que as discussões internas e internacionais sobre o tema vão se desenvolvendo.

Percebe-se, assim, por todo o exposto, que a gestão migratória no Brasil é complexa e precisa se adaptar à nova realidade dos fluxos migratórios do presente, em que a nova dinâmica migratória não se restringe mais aos tradicionais movimentos norte-sul. Não obstante os retrocessos do último governo concluído, o Brasil assiste agora a uma nova janela de oportunidade, que tem se mostrado útil para balancear as funcionalidades e a aplicação da Lei de Migração e para propor nela melhorias e eventuais aperfeiçoamentos.

A formação da agenda pública sobre a migração é, portanto, urgente e extremamente necessária, sendo um resultado intrincado que envolve uma interação de fatores sociais, políticos, econômicos e institucionais. Somente a partir da efetiva situação do direito à migração no rol dos Direitos Humanos é que o Brasil e os demais Estados passarão a se comprometer na ordem internacional de forma a garantir prerrogativas a esse contingente móvel cada vez mais expressivo em todo o mundo. Esse caminho, no entanto, ainda é de longo percurso, e algumas ideologias políticas parecem não estar dispostas a trilhá-lo.

## REFERÊNCIAS

ACNUDH - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **The New York Declaration for Refugees and Migrants**. Nações Unidas, Nova Iorque, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/migration/new-york-declaration-refugees-and-migrants>. Acesso em: 19 out 2023.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **ACNUR no Brasil**. [s.d]a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em: 28/04/2024.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Cartagena+40: países latino-americanos e caribenhos avançam na integração de pessoas deslocadas à força com apoio do setor privado e agências**. 17 maio 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2024/05/17/cartagena40-paises-latino-americanos-e-caribenhos-avancam-na-integracao-de-pessoas-deslocadas-a-forca-com-apoio-do-setor-privado-e-agencias/>. Acesso em: 22 jul 2024.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Convenção de 1951 sobre Refugiados: 70 anos de proteção que salvam vidas de pessoas forçadas a se deslocar**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/07/28/convencao-de-1951-sobre-refugiados-70-anos-de-protecao-que-savam-vidas-de-pessoas-forçadas-a-se-deslocar/>. Acesso em 30 jul 2023.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena (1984)**. [s.d.]b. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf).

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Global compact on refugees**. Nações Unidas, Nova Iorque, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet>. Acesso em: 30 jul 2023.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Global Trends 2023**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends>. Acesso em: 01/12/2023.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Rohingya**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/rohingya/>. Acesso em: 17 set 2023.

AGÊNCIA SENADO. Comissão mista sobre migrações e refugiados é instalada e elege presidente. **Agência Senado**. Publicado em: 19 mar 2024. Acesso em: 20 mar 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/19/comissao-mista-sobre-migracoes-e-refugiados-e-instalada-e-elege-presidente>

ALVES, Laís Azeredo; SILVA, João Carlos Jarochinski. A Migração Internacional enquanto tema político entre os anos de 2010-2017 no Brasil. **Revista del CESLA**. International Latin American Studies Review, n. 22, p. 203-226, 2018.

BAENINGER, Rosana. Migrações internas no Brasil século 21: evidências empíricas e desafios conceituais. *In*: DA CUNHA, José Marcos Pinto. **Mobilidade espacial da população: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo**, p. 71-93, 2011.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Editora Vozes Limitada, 2017.

BBC, Bolsonaro diz que, no Brasil, imigrantes têm 'mais direito que nós'. **BBC News Brasil**. Publicado em 25 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51250357>. Acesso em: 15 out 2023.

BBC. SUPREMA CORTE DOS EUA DECIDIRÁ se Trump pode ser candidato à presidência. **BBC**. Publicado 05 jan 2024. Acesso em: 02 fev 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/ar-ticles/ckv41ndx4l3o>.

BICHARA, Jahyr-Philippe. Proteção internacional dos migrantes: entre prerrogativas e obrigações dos Estados. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 220, p. 123-148, 2018.

BRADLEY, Megan. The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, 33(1), 97–106. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25071/1920-7336.40452>. Acesso em: 10 out 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Presidência da República. Brasília, 6 de novembro de 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm).

BRASIL. **Decreto nº 9.873, de 27 de junho de 2019.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração. Presidência da República. Brasília, 27 de junho de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D9873.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9873.htm)

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Presidência da República. Brasília, 24 de maio de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm).

BRASIL. **Lei nº 14.600 de 19 de junho de 2023.** Conversão da Medida Provisória nº 1.154, de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Presidência da República. Brasília, 19 de junho de 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm).

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Presidência da República. Brasília, 22 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm).

BRASIL. **Nota à Imprensa – 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá nova data.** Ministério da Justiça e Segurança Pública. Publicado em 15 mar 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/nota-a-imprensa-2013-2a-conferencia-nacional-de-migracoes-refugio-e-apatridia-tera-nova-data-1>. Acesso em: 20 mar 2024.

BRASIL. **NOTA À IMPRENSA Nº 4.** Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. **Ministério das Relações Exteriores.** Publicado em 05 de janeiro de 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular). Acesso em: 04 de maio de 2023.

BRASIL. **O socialismo exclui, o Brasil acolhe.** Presidência da República. Publicado em 16 jan 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt->

br/assuntos/noticias/2020/janeiro/o-socialismo-exclui-o-brasil-acolhe. Acesso em: 02 nov 2023.

BRASIL. **Portaria nº 290, de 23 de janeiro de 2023**. Institui Grupo de Trabalho voltado para o estabelecimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, bem como revisão do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, 25 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mj-sp-n-290-de-23-de-janeiro-de-2023-459679335>. Acesso em: 16 nov 2023.

BRASIL. **Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019**. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, 25 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 16 out 2023.

BRASIL. **Portaria nº 81, de 20 de setembro de 2023**. Dispõe sobre a 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2ª COMIGRAR. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, 20 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-senajus/mj-sp-n-81-de-20-de-setembro-de-2023-511734345>. Acesso em: 02 fev 2024.

CALLON, Michel. The sociology of an actor-network: The case of the electric vehicle. In: **Mapping the dynamics of science and technology**: Sociology of science in the real world. London: Palgrave Macmillan UK, 1986. p. 19-34.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 2516/15 - Institui a Lei de Migração. Última atualização: 10 ago 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>. Acesso em: 20 jul 2024.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Imigrantes indesejáveis. A ideologia do etiquetamento durante a Era Vargas.** Revista USP, n. 119, p. 115-130, 2018.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, S. L. **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. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/OBMIGRA\\_2023/Relat%C3%B3rio%20Anual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%2005.12%20-%20final.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Relat%C3%B3rio%20Anual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%2005.12%20-%20final.pdf)

CAVALCANTI, Leonardo; DE OLIVEIRA, Márcio; ENNES, Marcelo. **Migrações e Circularidade: Teoria, Políticas de Estado e Realidades Migrantes.** Revista Brasileira de Sociologia, v. 8, p. 7-25, 2020.

CNIg - CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.** Brasília, 2012. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/1541>.

CNN. Fronteira vira epicentro de disputa entre Texas e autoridades federais nos EUA; entenda. **CNN Brasil.** Publicado em: 29 jan 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/fronteira-vira-epicentro-de-disputa-entre-texas-e-autoridades-federais-nos-eua-entenda/>. Acesso em: 10 fev 2024.

CNN. Por 5 a 2, TSE torna Jair Bolsonaro inelegível por oito anos. **CNN Brasil.** Publicado em 30/06/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/tse-forma-maioria-para-condenar-bolsonaro-e-deixa-lo-inelegivel-por-8-anos/>. Acesso em: 16 fev 2024.

CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA. **Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade.** Brasília, 3, 4 e 5 de março de 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 28 out 2023.

DEMBOUR, Marie-Bénédicte. **What Are Human Rights?** Four Schools of Thought. Human Rights Quarterly, vol. 32, n. 1, 2010.

DEMBOUR, Marie-Bénédicte; KELLY, Tobias (Ed.). **Are human rights for migrants?:** critical reflections on the status of irregular migrants in Europe and the United States. Routledge, 2011.

DOLINGER, Jacob; CARMEN, Tiburcio (ed.). **Direito internacional privado.** Rio de Janeiro, Brasil: Forense, 2020, 15 ed., *e-book*, ISBN 9788530988616.

DPU - Defensoria Pública da União. **NOTA TÉCNICA Nº 6 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU.** Brasília, 26 de julho de 2019. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/portaria-666-2019-trata-se-de-uma-nota-tecnica-para-analise-juridica-da-portaria-no-666-do-ministro-de-estado-da-justica-e-seguranca-publica-publicada-no-diario-oficial-da-uniao-de-26-de-julho-de/>. Acesso em: 22 out 2023.

DUARTE, Francielle Pires. Acesso à Justiça das Venezuelanas Refugiadas No Mato Grosso Do Sul E A Garantia De Permanência No Estado Durante A Pandemia Da Covid-19. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Processual e Cidadania) - Universidade Paranaense.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em revista**, n. 24, p. 213-225, 2004.

DUPAS, Elaine. **Nova lei de migração: a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos). Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, 2018).

ECO, Umberto. **Cinco escritos morais.** As Migrações, a Tolerância e o Intolerável. Record, 2002, 6. ed.

FELDMAN-BIANCO, Bela. Democracias y derechos humanos amenazados: políticas migratorias nacionales y políticas globales en Brasil, de Lula a Bolsonaro (2002-2019). **Desde la Región**, v. 57, p. 18-36, 2019.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. **TRAVESSIA-revista do migrante**, n. 83, p. 11-36, 2018.

G1. MILEI QUER COBRAR TAXA DE ESTRANGEIROS que estudam de graça na Argentina; Gustavo Petro diz que vai repatriar 20 mil universitários colombianos. **G1**. Publicado em: 29/12/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/12/29/milei-quer-cobrar-taxa-de-estrangeiros-que-estudam-de-graca-na-argentina-gustavo-petro-diz-que-vai-repatriar-20-mil-universitarios-colombianos.ghtml>. Acesso em: 08 jan 2024.

GONZALES, Zuleika Köhler; BAUM, Carlos. Desdobrando a Teoria Ator-Rede: reagregando o social no trabalho de Bruno Latour. **Revista Polis e Psique**, v. 3, n. 1, p. 142-157, 2013.

HOPGOOD, Stephen; SNYDER, Jack; VINJAMURI, Leslie (Ed.). **Human Rights Futures**. Cambridge University Press, 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista direito GV**, v. 6, p. 275-294, 2010.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Cornell University Press, 1998.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Redes Transnacionais de Cabildeo y Influencia**, Foro Internacional, out-dez, 1999.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

KRIESI, Hans Peter. La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político. *In: Movimientos sociales, perspectivas comparadas: Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Istmo, 1999. p. 221-261.

LABOULAYE, Édouard. Préface de la première édition. *In: BLUNTSCHLI, Johann Caspar. Le droit international codifié*. Guillaumin et cie, 1895.

LATOUR, Bruno. **On actor-network theory**: A few clarifications. *Soziale welt*, p. 369-381, 1996.

LATOUR, Bruno. On recalling ANT. *The sociological review*, v. 47, n. 1, p. 15-25, 1999.

LATOUR, Bruno. **Reassembling the social**: An introduction to actor-network-theory. Oup Oxford, 2005.

LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *In: Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*, p. 21-88, 2019. ISBN: 978-85-7511-479-7. DOI: 10.7476/9788575114797.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. A construção política das sociedades civis. *In: LAVALLE, Adrian Gurza (org.). Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: UNESP, 2012.

LAW, John. Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. *Systems practice*, v. 5, p. 379-393, 1992.

LOPES, Inez. Dignidade da Pessoa Humana e Mudança de Paradigma da Lei de Migração no Brasil. *In: LOPES, Inez; ARAUJO, Nadia de; NARDI, Marcelo de; POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot. Crônicas do Direito Internacional Privado. Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 2, p. 26-34, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v14i2.4863>. Acesso em: 22 jun. 2022.

Metrópoles. **Dino cria grupo de trabalho para rever política de imigração e refúgio.** Publicado em: 24 jan 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/dino-cria-grupo-de-trabalho-para-rever-politica-de-imigracao-e-refugio>. Acesso em 20 nov 2023.

MJSP. PROPOSTA DE NOVA LEI DE MIGRAÇÕES deverá substituir Estatuto criado durante a ditadura. **Ministério da Justiça e Segurança Pública.** Publicado em 29 ago 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura>. Acesso em: 01 dez 2023.

MONEBHURRUN, Nitish; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; SILVA, Bianca G. **A consolidação do tratamento da apatridia no Brasil.** Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

MUÑOZ, Alejandro Anaya. Regimes internacionais de direitos humanos, SUR. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 25, 2017.

OIM - Organização Internacional para as Migrações. **Glossary on Migration**, IML Series No. 34, 2019. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf). Acesso em: 25/06/2022.

OIM - Organização Internacional para as Migrações. **World Migration Report 2022**, dez. 2021. Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive>. Acesso em: 25 nov 2023.

OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo Marques de; SAMPAIO, Cynthia. **Estrangeiro, nunca mais. Migrante como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova lei de migração brasileira.** São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, Laudes Foundation, Missão Paz, e Conectas Direitos Humanos, 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Após mais de 13 anos, Missão da ONU despede-se do Haiti.** Publicado em 13 de outubro de 2017. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2017/10/159712>. Acesso em 24 ago 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Publicado em 18 setembro 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaração-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 30 jul 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. **General Assembly officially adopts roadmap for migrants to improve safety, ease suffering.** Publicado em 19 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2018/12/1028941>. Acesso em: 13 out 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.** Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018. 19 de dezembro de 2018. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_73\\_195.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_73_195.pdf). Acesso em: 12 out 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. **ONU renova mandato do Escritório Integrado no Haiti.** Publicado em 14 de julho de 2023. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/07/1817522>. Acesso em 24 ago 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Pacto internacional sobre os direitos civis e políticos.** 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 16 set 2023.

OSORIO, Luiz Felipe Brandão; BERNER, Vanessa. Migração, direito e capitalismo. Revista Culturas Jurídicas, v. 7, n. 17, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45298/28881>.

PORTAL DE IMIGRAÇÃO. **Informações Gerais do Grupo de Trabalho.** Ministério da Justiça e Segurança Pública. Publicado em: 07 mar 2023. Disponível em:

<https://portalde-imigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho>.

Acesso em: 30/11/2023.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Editora Paz & Terra, 1978.

RAMOS, André de Carvalho et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **Consultor Jurídico**, v. 23, 2017.

REDIN, Giuliana. **Migrações internacionais**: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil. Fundação de Apoio a Tecnologia e Ciência-Editora UFSM, 2020.

RISSE, Thomas; HOPGOOD, Stephen; SNYDER, Jack; VINJAMURI, Leslie. Human rights in areas of limited statehood: From the spiral model to localization and translation. **Human rights futures**, p. 135-58, 2017.

SANT'ANA, Paulo Gustavo Iansen de. **Migração e refúgio: convergências e contradições entre as políticas implementadas pelo Brasil no século XXI**. Brasília: FUNAG, 2022.

SENADO FEDERAL. **Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados**. [s.d.]a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comis-sao?codcol=2301&data1=2019-01-01&data2=2024-12-31>.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 258, de 1948**. 1954. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/54170/pdf> e [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1228405&filename=Dossie-PL%20252/1948%20CESP](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1228405&filename=Dossie-PL%20252/1948%20CESP). Acesso em: 01 out 2023.

SENADO FEDERAL. **Sobre o Portal E-Cidadania**. [s.d.]b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>.

SEYFERTH, Giralda. A dimensão cultural da imigração. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 26, p. 47-62, 2011.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, n. 53, p. 117-149, 2002.

SILVA, Cesar; NICOLAU, Paola Cristina. O FLUXO MIGRATÓRIO DE VENEZUELANOS NA AMÉRICA LATINA E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Revista Direito UFMS**, v. 8, n. 1, p. 180-201, 2022.

SILVA, João Carlos Jarochinski; ALVES, Laís Azeredo. Categorização, exclusão e criminalização das migrações internacionais. **Revista interdisciplinar de direitos humanos**, v. 5, n. 1, p. 111-126, 2017.

SILVA, João Carlos Jarochinski; DE ALBUQUERQUE, Élysson Bruno Fontenele. Operação Acolhida: avanços e desafios. **Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 47, 2021.

SILVA, João Carlos Jarochinski; VELÁSQUEZ, Militza Pérez. Direito humano de migrar: uma aproximação à normativa migratória do Brasil. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 229-252, 2021.

SIMÕES, Gustavo da Frota; VAZ, Luísa Guimarães. O preparo e emprego militar na crise migratória venezuelana no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 15, n. 45, p. 749-774, 2023.

TORPEY, John C. **The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship, and the State**. Cambridge Studies in Law and Society. 2002. DOI: 10.1017/9781108664271.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Brazilian foreign policy for immigrants and refugees: New concepts and ethical issues. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 8, n. 19, p. 80-97, 2020.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Governança migratória na administração Rousseff: panoramas e o visto humanitário. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 16, p. 100-134, 2019.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; BRÍGIDO, Eveline Vieira; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. Evolução da governança migratória no Brasil: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. **Idéias**, v. 11, p. e020009-e020009, 2020.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. **Aspectos gerais da dinâmica imigratória no Brasil no século XXI**. In: Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia, n. 31, 2017. <https://doi.org/10.4000/confins.11905>.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; SILVA, Caroline Adorne. Politics, Policies and International Immigration in Brazil: recent changes and perspectives. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 13, n. 1, p. 163-192, 2019.

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" (NEPO). **Observatório das Migrações em São Paulo**. [s.d]. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sinre-sismigra>. Acesso em: 13 dez 2023.

UNICEF. **Declaração universal dos direitos humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

UOL. BOLSONARO critica Lei de Migração e fala em barrar "certo tipo de gente". **UOL**. Publicado em 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>. Acesso em: 04 out 2023.

UOL. MIGRAÇÕES - governo de Bolsonaro abandona pacto mundial das migrações da ONU. **UOL**. Publicado em 1º de janeiro de 2019. Disponível em: <https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/migracoes---governo-de-bolsonaro-abandona-pacto-mundial-das-migracoes-da-onu.htm>. Acesso em 19 out 2023.

VALLADÃO, Haroldo. **Direito Internacional Privado**: em base histórica e comparativa, positiva e doutrinária, especialmente dos estados americanos. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, v. I, 1974.

VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 29, p. 107-122, 2022. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006307>.

VATTEL, Emer de. **O direito das gentes**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Editora Universidade de Brasília, 2004.

WATSON, Scott D. **The securitization of humanitarian migration**: Digging moats and sinking boats. Routledge, 2009.

## **ANEXO I - Roteiro de entrevista semiestruturada**

1. Poderia comentar sobre o Instituto IMDH e a Rede Solidária e sua relação com a causa migratória?
2. Em 2015, o Instituto foi convidado a participar das audiências públicas que discutiram o projeto de lei que se tornaria, em 2017, a nova Lei de Migração brasileira. De onde partiu esse convite? Como foi a participação?
3. Acredita que as discussões prévias à Lei de Migração, inclusive durante as audiências públicas, foram efetivamente consideradas na redação final da lei?
4. Houve algum ponto de destaque que contrariou as expectativas das organizações que trabalham com a temática migratória? Se sim, qual(is)?
5. Houve alguma mudança efetiva no atendimento prestado pelo Instituto aos migrantes após a entrada em vigor da nova lei? Em que sentido/procedimentos?
6. Com a vigência da nova lei, foram identificados novos problemas ou lacunas na legislação migratória não solucionados, que impactam de alguma forma o trabalho das associações? Quais os desafios ainda persistem?
7. Em 2019, foi criada no Congresso Nacional a Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados (CMMIR). O Instituto foi convidado a participar de alguma forma das mais recentes audiências públicas?
8. Em junho de 2024 está prevista a etapa nacional da 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (a primeira ocorreu em 2014). O Instituto participará de alguma etapa preparatória? Como tem sido a organização da RedeMiR?

## ANEXO II – Transcrição de entrevista: Instituto Migrações e Direitos Humanos

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

Entrevista realizada em 13 de abril de 2024, às 11h00, presencialmente, com Irmã Rosita, representante do instituto.

[apresentações]

**Entrevistador:** Poderia comentar um pouco sobre o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e a Rede Solidária (REDEMIR)?

**Entrevistada:** O Instituto nasceu concomitantemente à discussão e aprovação da lei de refugiados 9474/97. Na época, eu participei muito da preparação e do acompanhamento até a aprovação da lei. Eu já morava em Brasília, trabalhava num centro de estudos migratórios e dediquei muito tempo porque na época não havia muitas organizações do Brasil que trabalhavam sobre imigrações e refúgio, e o ACNUR propôs ao Brasil fazer uma lei sobre refugiados. Então, a gente participou neste processo, e neste acompanhamento eu senti a necessidade de ter uma organização que se ocupasse dessa área, uma organização da sociedade civil. Havia outras em São Paulo, mas aqui em Brasília, não. Eu trabalhava no centro de estudos e dedicava uma parte do meu tempo ao atendimento jurídico a imigrantes, então chegou um momento que isso ficou muito volumoso e foi preciso estruturar algo pra poder levar adiante.

Em 1997, então, conseguimos – eu digo conseguimos no sentido de todos os atores, não é uma coisa só pessoal, não eram muitos, mas enfim –, a aprovação da lei. Em 1998 foi constituído o CONARE, previsto na lei, e nós já vínhamos pensando – eu digo nós assim eu e um grupo de pessoas próximas, amigas – em uma instituição que se dedicasse a isso. E ali em seguida, em 1999, a gente registrou o IMDH.

O IMDH, desde que foi constituído de fato, se ocupa integralmente de trabalhar com imigrantes ou refugiados, e também à medida em que surgem questões outras, por exemplo, a apatridia, que não é um grande desafio no Brasil porque nós temos poucos casos, mas é um tema internacional forte. A questão também do tráfico de pessoas, principalmente vinculado à questão dos imigrantes..., mas fundamentalmente o IMDH busca atuar com esta população: migrantes, refugiados, apátridas. E nesse contexto, fazer atenção às vítimas, eventualmente, de tráfico de pessoas que aconteça com migrantes e refugiados.

O nosso trabalho, ele é composto praticamente de 6 eixos: 1) o socioassistencial, porque como nós atendemos as pessoas recém-chegadas, eles pedem coisas básicas. Agora mesmo eu estava separando roupas pra mandar para as famílias, cesta-básica, leite para crianças, esse é o primeiro eixo. 2) O segundo, digamos assim, que exige maior atenção de nossa parte, é o da documentação, porque o IMDH nasceu para ajudar os migrantes a se documentar. Até porque qualquer outra dimensão da vida das pessoas, sem documentos, fica prejudicada, então eu falei que é um dos eixos centrais do IMDH não por uma questão, digamos assim, de ser melhor ou pior, mas sim por ser uma necessidade dos imigrantes. 3) O terceiro eixo é na área educacional, é uma atenção especial com as famílias para ver se as crianças estão conseguindo se matricular, se estão na escola. É um pouco limitado, mas é fundamental essa dimensão de dar ao acesso à educação, tem gente também que quer acesso à universidade que não sabe como, então a gente orienta, existe a questão da revalidação dos diplomas enfim, todo esse universo. 4) O quarto eixo é a integração econômico-laboral. Ajudar os imigrantes a fazer o seu currículo em português com as características que as empresas possam apreciar e também esse eixo é chamado pelo ACNUR de meios de vida, é a mesma coisa, né? 5) O quinto é a incidência, nós trabalhamos muito junto com o Congresso Nacional e em outros locais também. Aquilo como você estava me perguntando sobre a legislação que é exatamente isso, o papel de estar atuando junto não só no legislativo, mas também executivo e judiciário para avanços em termos de proteção, direito dos imigrantes e refugiados. 6) e o sexto eixo nós chamamos de cultura da fé, não é bem uma questão de religião, mas é uma questão de alimentar uma espiritualidade. É muito frequente o migrante querer saber onde é que tem a igreja que ele gosta de frequentar, onde tem uma mesquita. Normalmente com facilidade eles já encontram suas igrejas, mas nós fazemos atividades nossas também para a questão do cultivo da fé...

**Entrevistador:** E a rede solidária?

**Entrevistada:** Sim, o IMDH foi fundado em 1999, mas eu estou em Brasília há 35 anos, ou seja, muito antes de fundar o IMDH, eu vim em 1988. Quando eu vinha à Brasília, muitas organizações,

principalmente da Igreja, em diferentes locais do país, me procuravam para ajudar os migrantes vinculados a essas organizações a conseguir sua documentação, porque toda a questão da documentação é conseguida em Brasília, sempre foi, o pedido é lá na polícia, mas vem pra Brasília. Imagina isso há 35 anos atrás, logo depois da ditadura. Muita gente que estava há anos esperando documento e não saía, então começaram a me solicitar ajuda nesse sentido, e eu dava essa assistência, então fui criando, para ser mais prático o trabalho, núcleos de atendimento em vários pontos do país. Por exemplo, Porto Alegre me procurava, então criava núcleo Porto Alegre, Campo Grande, então criava núcleo Campo Grande, São Paulo... Então fui criando núcleos, por quê? Porque a relação na época era muito por carta também, se a gente mandava para o migrante, eles trocavam do endereço e o correio não encontrava, e aí eu fui orientando os imigrantes a se acercarem às organizações e o nosso contato aqui de Brasília era através dessas organizações. Quando chegou lá pros anos 2000, nós já tínhamos 12 ou 13 núcleos de atenção em vários pontos do país e eu já estava em Brasília e, enfim, nessa altura eu já tinha fundado em IMDH.

E em 2004 o ACNUR reabriu o escritório no Brasil, porque eles tinham fechado em 98 ou 99, tinham fechado o escritório, e em 2004 reabriram o escritório. Quando reabriram, o representante do ACNUR chegou em Brasília, me procurou para fazer uma visita ao IMDH e eu apresentei essa rede de núcleos que a gente tinha. Ele achou uma coisa fantástica, que ele disse: vamos reunir todos esses grupos, vamos fazer um encontro. Aí eu falei pra ele: “eu já fiz 2 encontros”, mas precisa de muito dinheiro, porque tinha que trazer as pessoas, ele disse: “dinheiro eu vou encontrar, é importante a gente se reunir”. Então em 2004, nós fizemos o terceiro encontro dos núcleos que já estavam formados, e nesse terceiro encontro a gente propôs para os participantes... como eles viam a ideia de a gente se organizar em uma rede e, digamos assim, houve aprovação, não fizemos nada formal, mas essas pessoas que estavam no encontro ao voltar para suas bases consultaram seus diretores, eles apoiaram, e constituímos, então, de maneira mais definitiva, a Rede Solidária para Imigrantes Refugiados.

De lá em diante, nós sempre conseguimos fazer pelo menos um encontro anual e esses encontros então foram tendo novas adesões, porque à medida que alguma organização começava a trabalhar com imigrantes nos procurava para um apoio. O IMDH sempre foi o articulador disso. Agora nós nunca nos colocamos como sendo uma instância necessária para a articulação entre as instituições. Nós somos uma área prática que se encarrega de buscar recursos, promover o encontro, mas estimulamos que as organizações, que nesses encontros acabam se aproximando, mantenham relações diretamente entre elas. É por isso que a rede já tem 18 anos, vai para 19, e segue... porque a gente nunca colocou estruturas pesadas em cima, exigências, ninguém tem que pagar nada, ninguém tem que contribuir com nada, ninguém é obrigado a ficar na rede. Mas a gente faz essa articulação para um fortalecimento entre as organizações e esse é fortalecimento entre as organizações é muito positivo, porque acaba que as organizações se buscam diretamente e se apoiam. É muito frequente uma organização lá do Acre que quer um ponto de apoio no Paraná, eles colocam na rede: “quem está no Paraná na cidade tal?” Então eles se articulam, e combinam o que for necessário para apoiar os imigrantes também. Nós fizemos encontros presenciais até 2019, e depois com a pandemia em 2020 não deu mais pra fazer, e agora após a pandemia a redução de recursos está dificultando a gente de se reunir, porque a gente reúne cerca de umas 70, 80 pessoas, do Brasil inteiro, às vezes até mais. Isso tem um custo elevado, principalmente com as passagens com os preços que está hoje, mas os encontros virtuais, continuamos normalmente.

Então a Rede é isso, hoje ela continua de uma maneira bastante leve, eu diria, né? Sem muitas estruturas, mas consciente de que ela existe e que as organizações fazem essa articulação.

**Entrevistador:** Em 2015, o Instituto foi convidado a participar das audiências públicas que discutiram o projeto de lei que se tornaria, em 2017, a nova Lei de Migração brasileira. De onde partiu esse convite? Como foi a participação?

**Entrevistada:** Veja, porque na verdade é um pouco minha história, desde quando eu vim a Brasília, eu vim em 88, mas, depois em 91, havia no Congresso Nacional um projeto de lei do governo federal propondo a alteração do Estatuto do Estrangeiro, em 91, eu me lembro até hoje projeto PL 1813/91. Aqui não havia organizações que cuidavam disso, praticamente era eu que estava aqui em Brasília, e havia um grupo em São Paulo, que já trabalhava com migração, assim, cada um, digamos, na sua região. Então naquela época eu já comecei a acompanhar esse projeto de lei que ficou no Congresso durante 10 anos, sem aprovação, sempre passando de uma comissão a outra, parava... quando foi 2001, o governo entendeu que realmente a proposta que tinha feito 10 anos antes já não servia, então retirou esse projeto. Voltou à estaca zero, mas retirou prometendo que logo ia abrir um outro projeto de lei e nós, então, fomos trabalhando com o Ministério da Justiça com foco nesse novo projeto de lei.

Essa ideia de que logo ia surgir um novo PL demorou..., acho que foi em 2005 que se tornou um pouco mais concreta a possibilidade de um novo projeto de lei. Mas assim mesmo foi demorado. Um tempo mais tarde surgiu um novo projeto de lei do governo do Lula, já novo, já com a ideia da lei da imigração, digamos assim, mas mesmo assim era bastante vinculado ao Estatuto do Estrangeiro, mas melhorando já bastante. E nessa trajetória toda eu sempre estive presente, antes de nascer o IMDH, não só o IMDH, mas outras organizações. Eu lembro de uma audiência pública, muito antes, foi lá pra 2005, que nós convidamos as organizações de São Paulo para virem e fizemos uma audiência pública, acho que no Congresso, também com o pessoal do Ministério da Justiça... Então, assim, a vinculação nossa com os projetos de lei vinham de longa data, então era natural não só que nos convidassem, porque, enfim, é uma liberdade de quem promove os encontros, mas nós nos fazíamos presentes, sempre. E depois veio aquela sucessão, PL do governo do Lula, né? Depois PL do senador Aloysio Nunes.

Então quando os assessores do Aloysio Nunes pensaram em fazer um novo projeto de lei, já me chamaram também, porque eu já tinha essa relação com eles. Eu lembro até que eu falei assim: “mais um projeto de lei, pelo amor de Deus! Vamos andar com aqueles que têm!” E o pessoal disse que iam fazer um muito diferente, sair daquela ideia do Estatuto do Estrangeiro, começar mais por direitos, de acordo com a Constituição, enfim. Surgiu esse novo projeto de lei do Aloysio Nunes, que foi aquele que depois, de certo modo, incorporou ou eliminou os anteriores, que estavam pendentes, e a gente já participava. Então quando o PL avançou ao ponto de estar num caminho... de que não era pra deixar o tempo passar, era pra valer. Aí foram convidadas muitas organizações, muitas... pena que eu não lembro bem, mas eu lembro que quando falaram o número de audiências públicas, era muita gente. Todos os segmentos da sociedade, desde públicos, de defesa, da sociedade civil, e o IMDH também foi convidado

E um aspecto, eu digo, assim, novo, que o IMDH apresentou nessa audiência que eu fui, eu levei, foi de introduzir no PL a proposta de uma anistia, de uma regulação migratória ampla no País. Eu recorro bem que quando eu apresentei, houve uma certa surpresa na comissão: “como é que a senhora motiva apresentar esta proposta? De incluir a previsão de uma regulamentação migratória, se nas anistias anteriores...” – acho que já houve quatro no Brasil, né? Desde os anos 80... “Como é que a senhora propõe isso, se nas [regularizações] anteriores, a adesão de fato das pessoas foi pequena?” Era baixo o número de pessoas que haviam se documentado com base na anistia, e aí eu apresentei, disse que havia pouca divulgação, o tempo era curto, se exigia muitos documentos que as pessoas não tinham, financeiramente custava..., o receio, porque muita gente desconfiava: “eu vou me apresentar, estou irregular no Brasil, eu vou tentar, mas se me negaram o pedido..., aí o governo não vai saber que eu tô aqui? Aí como é que vai ficar com a minha vida?” Entende, não é fácil imaginar que uma lei que foi feita... o povo já tem assim uma adesão automática, a adesão vem com o tempo. Então expliquei esses motivos e ali o [deputado federal] Orlando Silva, que era relator do projeto de lei, ficou bem admirado e acolheu a inclusão desse artigo. Contribuímos com muitas coisas, mas esse eu lembro que chamou a atenção, que eu tive que explicar por que eu achava que valia a pena.

Então os convites vinham disso, de uma trajetória, quase histórica. Eu acompanhei projetos de lei durante 26 anos, como eu falei, eu comecei em 91, e a lei veio somente em 2017. Isso não significa que eu tenha sido o fator central, absolutamente não, sou simplesmente uma colaboradora como tantas outras organizações que tiveram uma influência enorme nisso tudo. Mas a participação do IMDH, especificamente, vem dessa trajetória que a gente sempre teve de estar caminhando junto ao poder legislativo, no Ministério da Justiça também, nós fizemos isso antes, quando foi aprovado a lei de refugiados, em 97. Não é um privilégio que nós tivemos... era um convite, dentro da proposta que o governo queria, o legislativo nessa altura, né? queria debater o tema das migrações. Por isso que houve muitas audiências, muitas, e com a participação de muitas organizações.

**Entrevistador:** Acredita que as discussões prévias à Lei de Migração, inclusive durante as audiências públicas, foram efetivamente consideradas na redação final da lei?

**Entrevistada:** Muito, muito. Porque os responsáveis, que eram a presidente deputada Bruna Furlan, e o relator Orlando Silva, adotaram um modo, digamos assim, de chamar a sociedade o quanto pudessem, fazendo inclusive audiências públicas locais, não só as do Congresso, e o que eu sempre sentia era que eles faziam isso com muita seriedade e com muita convicção de que era para ouvir mesmo, não era pra fazer de conta, né.

O que a sociedade aportava, eles procuravam o quanto possível atender, incorporar, e inclusive teve muitas contribuições, inclusive eu me lembro que quando estava quase na última audiência do Congresso, na Câmara [dos Deputados], uns 2 dias antes, eu estava com o anteprojeto na mão pra ler, e eu me dei conta que havia uma falha grande no tema das crianças. Não havia uma definição do que

fazer com as crianças desacompanhadas ou separadas que chegavam. Só dizia que não podiam ser devolvidas, mas não dizia o que oferecer a elas. Eu cheguei em casa, de noite, escrevi 4, 5 frases, e mandei pra comissão [especial do projeto de lei]: “gente, tem uma falha grande na lei, que não tá falando de como tratar as crianças...” E ali eles acolheram muito, o Tarcísio, que era o assessor do Aloysio Nunes, e que acompanhou o projeto até o final... ele até hoje diz assim: “essa é a emenda Irmã Rosita”, porque, de fato, no último momento, ninguém tinha se dado conta do vácuo que havia ali. E foi acolhido integralmente, exatamente nos termos que eu coloquei, eles acolheram, porque tinha sentido, e ajudava muito, então eu digo que [as audiências públicas] ajudou muito sim, porque de fato, pelo menos na minha percepção, o que as instituições aportavam através das audiências, ou das contribuições solicitadas, era muito valorizado e muito analisado.

É lógico que assim como eles analisavam e valorizavam as propostas positivas, e de direitos, eles também analisavam ou rejeitavam algumas propostas sem sentido, porque os atores convidados não eram só pessoas, digamos assim, que buscavam avançar... eu lembro que na última audiência, no mesmo dia que foi aprovado o texto final, houve uma discussão forte entre alguns deputados, porque havia deputado muito contra: “esse [artigo] não, esse não...”, então foi muito forte e firme a posição da Bruna Furlan, houve um forte embate muito forte da presidente com alguns deputados presentes, justamente porque eles ainda queriam estabelecer alguns retrocessos, e ela foi muito firme, rejeitando com palavras duras, de certo modo. Então eu acho que hoje a lei tem o texto que tem por vários atores e fatores positivos, tanto na proposta apresentada pelo Aloysio Nunes, quanto na disposição do governo de acolher um avanço. Não houve uma rejeição pelo fato de que o presidente Lula tinha apresentado um projeto três, quatro anos antes, depois teve outro... Mas não houve assim uma rejeição do projeto do senador pelo fato de desprezar os anteriores, pelo contrário, houve uma boa aceitação nessa nova versão e muita participação da sociedade, para chegar ao texto que temos hoje.

**Entrevistador:** Houve algum ponto de destaque que contrariou as expectativas das organizações que trabalham com a temática migratória? Se sim, qual(is)?

**Entrevistada:** Tem, por exemplo, a famosa a regularização migratória que foi vetada. Nos vetos houve vários pontos que contrariavam totalmente o que defendemos. Tinha uma questão em relação aos indígenas, agora não me lembro exatamente as palavras, mas tinha uma questão dos indígenas que também foi vetada e foi bastante decepcionante, e a questão da anistia, que nunca teve em todo o processo uma exposição contrária, nem na Câmara, nem no Senado, nenhum deputado, nenhum senador estava contra. E depois o Presidente da República vetou, a gente não entendeu por quê... pra nós foi uma decepção muito grande... Nos vetos, teve alguns que não afetaram muito. E quanto ao texto em si, quando chegou mais pro final da votação no Senado, nós até tínhamos um pouco que alguns senadores se opusessem a alguns avanços da lei. E fomos a eles, eu lembro que nós tivemos uma audiência com o Collor, com o relator no Senado, mas ele acolheu muito bem tudo que nós levamos... e o que estamos vivendo na prática da lei, a gente não está encontrando na lei entraves, mas a lei é muito grande, por exemplo, não sei dizer sobre os brasileiros no exterior...

Eu lembro que teve também alguma coisa em relação aos termos “migrantes”, algo assim. Mas hoje o que nós trabalhamos, não encontramos na lei entraves. O que foi de fato decepcionante foi o decreto de regulamentação, isso sim, foi muito duro pra nós da sociedade civil, ver que se aprovou uma lei muito boa... um ponto que a gente criticava na lei era que ela deixou muitos temas para serem tratados no decreto de regulamentação, coisa demais, então isso deixa em aberto que o decreto pode ser restritivo, pode fazer exigências. Aí quando o decreto veio, que não teve participação da sociedade civil, ele acabou estabelecendo muitas exigências, dificultando, inclusive, o desfrutar efetivo da lei, né?

**Entrevistador:** Houve alguma mudança efetiva no atendimento prestado pelo Instituto aos migrantes após a entrada em vigor da nova lei? Em que sentido/procedimentos?

**Entrevistada:** Primeira coisa foi nós nos atualizarmos, com a lei e o decreto. Nosso modo de trabalhar aqui, nós damos orientações para cada tipo de situação, se é uma pessoa que vai fazer reunião familiar, se vai pedir residência pra trabalho... Nós temos que ter essas orientações para cada situação porque as pessoas pedem as mais variadas coisas. Com o decreto, resoluções e portarias, nós fomos nos atualizando imediatamente, porque não queríamos perder tempo. Um aspecto que nos deixava um pouco angustiados é que a gente se alegrava com a lei, e depois quando vinha o decreto e a portaria, a gente acaba vendo muitos entraves. Mas sempre no dia que saía a portaria, a primeira coisa era tomar conhecimento e preparar as orientações para podermos atender já nos termos da nova lei não, não perdemos tempo nesse sentido.

**Entrevistador:** Com a vigência da nova lei, foram identificados novos problemas ou lacunas na legislação migratória não solucionados, que impactam de alguma forma o trabalho das associações? Quais os desafios ainda persistem?

**Entrevistada:** O que nos deixa sempre, e continua até hoje, uma certa preocupação, é com as pessoas que estão há muito tempo no Brasil e que não encontram nenhuma base para se documentar. E isso vem não por uma proibição da lei, mas a meu ver, a falta de aplicação de todos os princípios da lei para todas as circunstâncias. Por exemplo, muitas pessoas podem pedir autorização de residência aqui no Brasil, antes ninguém podia, tinha que sair do país, aquela história... Mas não pode pedir residência o migrante que esteja trabalhando como MEI [microempreendedor individual]... até hoje é assim. Um migrante que está contratado em uma empresa, que tem carteira assinada, pode pedir residência com base no contrato de trabalho, enquanto o MEI que está trabalhando há cinco, seis, sete anos, seriamente, não pode, então isso nos preocupa, nos entristece, e nós entendemos que a lei não determina que seja assim, mas foi o modo como depois se regulamentou.

Outro exemplo: nós trabalhamos sempre acompanhando as portarias, se dissesse que a pessoa que estava no Brasil antes da nova lei e já tinha a carteira de trabalho assinada podia pedir residência, aí nós corríamos para que as pessoas nessa situação ficassem atentas. Mas a gente se deparava com gente que estava aqui há 4, 5 anos mas que não tinha carteira assinada, então não podia. Então sempre ficamos atentos, porque era nosso trabalho. E nós estamos batalhando até hoje por uma anistia, eu falo anistia para entender o que é, mas é a regularização migratória. A gente luta por isso até hoje, porque têm pessoas que não têm base, só que com o tempo, depois da nova lei, foram surgindo várias alternativas muito boas, por exemplo, o visto humanitário, que é a nova lei que incorpora. Antes tinha alternativas, mas não existia por razões humanitárias, a lei é que incorporou isso que é um grande avanço que nós sempre celebramos. Só que o visto se aplica àqueles países que o Brasil conhece e quer dar. Haiti, Ucrânia, Venezuela, etc., aqueles países que não têm uma portaria específica, então não pode. Não tem pra todas as nacionalidades.

Então, ontem mesmo eu estava ali na abertura da COMIGRAR, e veio um rapaz, acho que do Togo, e disse “eu estou irregular no Brasil, como é que eu posso documentar”, e não tem como, porque ele pediu refúgio e já foi negado, para residência ele não está contratado por nenhuma empresa. Aí ele disse que ia esperar até uma anistia. Até hoje, 7 anos depois da lei, nós encontramos pessoas, pessoas com MEI, por exemplo, que não têm nenhuma base legal para se documentar, apesar de estar no Brasil há muitos anos. Então há essas lacunas ainda hoje, assim como existem muitas soluções graças à lei, e antes não existia, e agora os entraves. Quanto mais soluções há na lei, mas aparecem as lacunas, né, porque enquanto ninguém podia, ninguém nem podia... agora quando tanta gente pode, e outros não podem...

**Entrevistador:** Em 2019, foi criada no Congresso Nacional a Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados (CMMIR). O Instituto foi convidado a participar de alguma forma das mais recentes audiências públicas?

**Entrevistada:** Eu já estive com a comissão, conheço todo mundo, já participei de audiências. Já mandamos muitas propostas para o plano anual, tenho muito contato com alguns... ontem mesmo encontrei um dos assessores que trabalha lá. Ela tem sido sempre muito aberta às propostas da sociedade, sempre convocam audiências públicas para colher as propostas da sociedade. Nem tudo avança com rapidez, mas em termos de acolhimento, a meu ver, acho que não há ninguém que pode dizer ter sido rejeitado. Eles abrem espaço sempre para participação da sociedade para levar propostas, conteúdos, e depois vão implementando. A implementação que às vezes é mais lenta, pois depende do Congresso. Mas tem sido a meu ver, desde o início – agora é o [deputado federal Tulio] Gadelha o presidente –, eles têm buscado a sociedade para apresentar suas propostas. Agora, até que o ponto eles implementam tudo e com rapidez, aí é outra história.

**Entrevistador:** Em junho de 2024 está prevista a etapa nacional da 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (a primeira ocorreu em 2014). O Instituto participará de alguma etapa preparatória? Como tem sido a organização da RedeMiR?

**Entrevistada:** Sim, o instituto já participou de 4 conferências livres preparatórias. Nós fizemos uma com o tema das crianças, junto com a UnB, projeto chamado “Infâncias Protagonistas”, elegemos delegados, uma outra fizemos da Rede Clamor Brasil, uma rede de instituições da Igreja Católica que trabalha com imigrantes e refugiados. Fizemos uma conferência livre, que não era só com católicos, era para todos que quisessem participar. O IMDH participou integralmente na organização.

Participamos e colaborando na conferência livre do GDF, em âmbito do governo. E agora estamos participando com o ministério do desenvolvimento e cidadania, que é uma conferência livre também, mais do âmbito do governo, e vamos realizar mais uma que o IMDH é um dos promotores, agora dia 17/04, com os indígenas warao. Então sim, o IMDH tem participado, eu diria, intensamente nessas conferências preparatórias e além disso, nas minhas andanças, nas minhas participações variadas, eu tenho falado muito para pessoas participarem, realizarem suas conferências, etc. Então eu considero que nós temos tido uma participação bastante basta significativa, sim.

[agradecimentos, comentários finais]

## ANEXO III – Transcrição de entrevista: Conectas Direitos Humanos

Conectas Direitos Humanos

Entrevista realizada em 18 de abril de 2024, às 11h00, de forma remota, com Marina Rongo, representante da organização.

[apresentações]

**Entrevistador:** Poderia comentar um pouco sobre o Conectas e sua atuação na temática da migração?

**Entrevistada:** Obrigada pelo convite pra entrevista, a Conectas sempre acha importante apoiar o trabalho da academia, pra fazer esses registros que muitas vezes a gente não tem muito fôlego para fazer também, então é super importante essa colaboração, da sociedade civil e da academia.

Bom, a Conectas iniciou o trabalho com migração mais ou menos ali quando aumentou o fluxo de chegada de haitianos, por volta do início dos anos 2010, né, porque acho que foi o primeiro grande fluxo que o Brasil começou a receber no século 21 provavelmente, e era um fluxo que teve pouquíssima estrutura do estado pra recebê-los. O Estado não tinha qualquer experiência. Então a gente viu ali um grande problema na recepção desses migrantes, e acho que uma coisa leva à outra, a gente começou a fazer parcerias com a sociedade civil especializada no tema, e a gente foi se capacitando também nesse tema e começou a ver que o que era mais necessário era a mudança da lei. Conforme a gente foi se capacitando, a gente entendeu que uma mudança estrutural era necessária, que não adiantaria a gente resolver problemas pontuais, com fluxos de entrada, porque ia continuar acontecendo, né? E depois o Brasil estava num momento histórico de crescimento econômico, era cada vez mais um país visto como destino de migrantes, de oportunidades, então isso ia acontecer cada vez mais, então a gente começou a identificar a necessidade de uma mudança estrutural através de uma nova lei, que mudasse essa perspectiva que a gente tinha ali da lei, de uma lei da ditadura militar pra uma lei com a perspectiva de direitos, uma lei mais avançada.

E aí a gente começou a inserir nesse debate, especialmente desde 2015, que tinha ali um projeto de lei avançando que era um projeto de lei no Senado, que até agora me esqueci do número... [PL 288/2013], esse projeto de lei já tinha passado por duas comissões no Senado, e não tinha tido tanta atenção assim, mas a partir do momento que ele chega ali na comissão onde ele vai ter uma decisão terminativa, que era a Comissão de Relações Exteriores do Senado, eu acho que tem uma confluência de eventos que acontecem naquela época que fazem com que a sociedade civil se engaje mais, né, porque havia acontecido a COMIGAR [em 2014], a conferência nacional, há pouco tempo, a comissão de especialistas que foi organizada pelo governo federal para apresentar o projeto de lei de migrações também tava entregando o seu texto ali na mesma época... Então a gente tinha atores ali mais engajados no governo, né? O secretário nacional de justiça da época, o próprio senador Aloysio Nunes, e o senador Ricardo Ferraço, que era o relator, também começaram a buscar mais o apoio da sociedade civil, as suas assessorias tinham mais uma busca ativa pelo apoio da sociedade civil... Eu acho que tudo isso foi levando com que as organizações se engajassem um pouco mais em cima desse texto, em cima desse projeto, até a sua aprovação, promulgação e sanção, em 2017.

**Entrevistador:** Em 2015, o Instituto foi convidado a participar das audiências públicas que discutiram o projeto de lei que se tornaria, em 2017, a nova Lei de Migração brasileira. De onde partiu esse convite? Como foi a participação?

**Entrevistada:** Eu era estagiária [na Conectas] na época, mas creio que foi muito da participação que a Conectas vinha tendo apresentando relatórios técnicos, apresentando notas e estudos... a Conectas e outras organizações parceiras como Missão Paz, como o IMDH [Instituto Migrações e Direitos Humanos], e outras organizações... o CELS [*Centro de Estudios Legales y Sociales*] da Argentina, porque a gente também se inspirou muito na lei argentina [de migrações]... a gente começou a ter uma presença ativa de ir atrás dos assessores, atrás dos senadores, dos deputados depois, e de apresentar contribuições, então acho que isso fez com que, também, a gente fosse visto como uma referência, de uma organização que entendia do tema, que estava se especializando no tema. E aí, acho que o convite vem daí, dessa identificação, porque estávamos presentes, nos fizemos presentes naquele espaço mesmo antes das audiências [públicas na Câmara dos Deputados], a gente já fazia uma incidência direta ali.

**Entrevistador:** Acredita que as discussões prévias à Lei de Migração, inclusive durante as audiências públicas, foram efetivamente consideradas na redação final da lei?

**Entrevistada:** Sim, e não [risos], eu acho que, sim, muitas coisas foram acolhidas, principalmente... a gente conseguiu conter bastante... no final da tramitação do projeto teve muita interferência da Polícia Federal, né? A Polícia Federal tinha uma posição bastante diferente, mais voltada à segurança nacional, à segurança de fronteiras, e tentaram colocar bastante sua posição ali, e a gente conseguiu segurar bastante. A gente conseguiu refrear um pouco isso e não deixar que a lei fosse totalmente desvirtuada. Mas na sua sanção houve vetos muito importantes, que a gente não contava, numa época muito conturbada da política brasileira, pós-*impeachment*. E que dificultou muito porque os atores eram completamente diferentes no governo, né? A gente infelizmente não conseguiu que a sanção fosse antes dessa mudança política, então ali a gente teve algumas derrotas que não esperávamos e não conseguimos influenciar tanto porque não havia espaço para a participação.

O que acontece antes da sanção final foi apenas uma audiência pública [aspas gesticuladas] convocada ali pelo governo, em Brasília, que participaram pouquíssimas pessoas, porque houve um aviso com pouquíssima antecedência, e não era um ambiente que propiciava a participação dessas pessoas, até porque não havia recursos para a ida dessas pessoas... enfim, não teve uma consulta pública da forma que esperávamos, e usaram o momento pra dizer que consultaram a sociedade, mas foi uma consulta muito *pro forma*. Nesse aspecto têm coisas que até hoje a gente luta pra reverter.

**Entrevistador:** Houve algum ponto de destaque que contrariou as expectativas das organizações que trabalham com a temática migratória? Se sim, qual(is)?

**Entrevistada:** Acho que especialmente a questão da anistia – que hoje a gente tenta mudar o nome anistia, porque anistia a gente pensa em perdão, o cometimento de um crime, e não é essa ideia. A gente tem tentado chamar isso de “regularização ampla”, “regularização para todas as pessoas”, enfim, tentado mudar esse conceito. Mas era algo que estava previsto no texto que saiu da Câmara, e foi vetado. Aí hoje existe... o próprio Deputado Orlando Silva, que foi o relator da lei na Câmara, apresentou um projeto de lei em 2017, número 7876 de 2017, que é pra regularização, né? Essa anistia, essa regularização de todas as pessoas nessa situação migratória. Aí esse projeto também não passou, a Polícia Federal também tem travado bastante essa tramitação, e hoje a gente tem tentado, até nas conferências que estão acontecendo agora nacionalmente, que são prévias à Conferência Nacional [II COMIGRAR], a gente tem feito... em várias delas eu já vi saírem propostas de... de um decreto, né? A gente nem tá falando de uma lei... talvez de um decreto presidencial, porque seria possível que isso fosse feito por decreto ou um artigo da lei que fala da política migratória. Então o Executivo poderia publicar um decreto, e a gente já pediu isso para o próprio Executivo em diversas oportunidades, mas ainda não saiu. Então a gente tem um volume ainda considerável de pessoas em situação irregular, principalmente pós-pandemia, que até hoje não conseguiram se regularizar, então criou-se ali uma fila de pedidos que até hoje não foram analisados. E aí é uma situação que a gente, infelizmente, não conseguiu reverter, e que na época da lei teria sido importante, que tivesse sido incluído pra pelo menos regularizar as pessoas que entraram antes da aprovação da lei.

**Entrevistador:** Houve alguma mudança efetiva no atendimento prestado pelo Instituto aos migrantes após a entrada em vigor da nova lei? Em que sentido/procedimentos?

**Entrevistada:** Acho que impacta nessa medida, que a gente tem que trabalhar para uma coisa que já poderia ter sido resolvida, né? A gente continuar batendo um pouco na mesma tecla, em vez de seguir pra pontos que a gente já deveria estar discutindo.

**Entrevistador:** Com a vigência da nova lei, foram identificados novos problemas ou lacunas na legislação migratória não solucionados, que impactam de alguma forma o trabalho das associações? Quais os desafios ainda persistem?

**Entrevistada:** Por exemplo a questão dos vistos humanitários... foi algo que não foi bem regulamentado no decreto, a ainda tá muito aberto à discricionariedade, então era algo que, pra mim, é um ponto chave de discussão hoje, que a gente não consegue avançar muito.

**Entrevistada:** Em 2019, foi criada no Congresso Nacional a Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados (CMMIR). O Instituto foi convidado a participar de alguma forma das mais recentes audiências públicas?

**Entrevistada:** É importante destacar que essa é uma comissão apenas deliberativa, ela não vota projetos de lei, ela é mais uma comissão pra realização de audiências e até para visitas técnicas, né,

eles acabam fazendo algumas visitas locais, podem fazer requerimento de informação, podem fazer outras coisas, mas tem essa limitação, de os processos não passarem por ali. Mas tem sido, sim, um espaço importante pra gente ser ouvido. A gente já participou de algumas audiências ali, e os deputados e senadores que participam, principalmente na presidência [da Comissão], na vice-presidência, na relatoria, que são os cargos chaves da comissão, têm sido muito aliados, né? Têm sido muito abertos à sociedade civil. Então acaba que os relatórios finais da comissão são importantes também para pautar nossa situação.

Só um porém, que eu diria, é que todos os anos ela demora muito a ser [re]instalada. Ela demora muito a voltar os trabalhos, teve ano que ela começou a funcionar em outubro, pra terminar em dezembro. Então a gente tem tido nos últimos anos que pedir pra que comece antes. Esse ano teve a primeira reunião, de 19/03, mas não teve nada depois, não teve nenhuma audiência, então é isso. Esse é um ponto que a gente sempre fica insistindo pra começar o quanto antes, porque a gente acaba perdendo aí alguns meses de trabalho da comissão.

**Entrevistador:** Em junho de 2024 está prevista a etapa nacional da 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. A Conectas participará de alguma etapa preparatória?

**Entrevistada:** Ela foi adiada esses dias para dezembro, né? A gente não tava esperando, foi uma surpresa. Faz bastante tempo [desde a I COMIGRAR, em 2014], e eu acho que também tem a ver com a mudança no MJ [Ministério da Justiça], né? Uma mudança recente ali na condução do MJ, eu acho que o governo tem... agora o Lula tem orientado os ministérios a focar em políticas já existentes, não criar novas políticas, de estar muito nessa de tentar reverter a avaliação negativa do governo, então, conter os gastos, né? O *deficit* fiscal, as políticas fiscais, enfim, isso tem um impacto também na realização da COMIGRAR, mas o que a gente participou de etapa prévia... a gente participou do GT [Grupo de Trabalho] que foi criado no início de 2023, entre fevereiro e março ali, que foi dividido em eixos.

Na verdade, o GT era pra lançar a Política Nacional de Migrações, e aí algumas organizações foram convidadas e a Conectas participou do eixo 3, que era o eixo de proteção de direitos humanos, combate à discriminação racial, xenofobia... eram 6 ou 5 eixos, se eu não me engano. A gente participou, e eu tenho algumas críticas [risos] à forma como foi feito, embora tenha pareceres de outras organizações que participaram do eixo 1, por exemplo, de regularização migratória... inclusive que elogiaram a condução ali naquele momento, mas eu, por exemplo, acho que funcionava da seguinte forma: existia um tema, ali, do dia, foram só 3 reuniões, não foram muitas reuniões, foram só 3... e aí existia cada tema e quem tivesse com disponibilidade, com vontade de falar, abria o microfone, falava, e isso era registrado. Mas não existia, propriamente dito, um debate, uma discussão, em que a gente chegasse a pontos em comum, não existiu isso. Foi cada um fala o que quer, e eles registraram.

Eles tinham nos apresentado um cronograma totalmente irreal, que eles não conseguiram cumprir, disseram que haveria uma consulta pública, depois seria uma audiência pública, para a publicação da política até o meio do ano passado, e obviamente isso não aconteceu, não aconteceu até agora, já tem mais de um ano. E aí a gente ficou com essa imprevisibilidade de quando vai sair, se vai ter consulta pública mesmo... a gente acha que nem vai ter consulta pública mais. Acho que esse decreto vai ser publicado em algum momento, e a gente não faz ideia do que tá lá, do que foi considerado, do que foi falado, do que não foi... e a gente tem um pouco de medo disso também, né? De ser um decreto muito principiologicamente novo, a gente já tem muito princípios na lei. O que a gente precisa hoje é aterrissar um pouco mais as questões ali previstas, regulamentar melhor. Como eu falei, a questão dos vistos [humanitários], outras questões muito abertas ali à discricionariedade, por exemplo. E aí a gente tem medo de que seja um novo decreto que não vai ter aplicação prática fácil.

É aí depois, enfim, isso aconteceu com a questão da Política [Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia], e a COMIGRAR seria então para criação do plano, né, de um plano nacional, assim como existe um plano municipal de São Paulo, inclusive é a mesma pessoa, o Paulo Illes [atual Coordenador Geral de Política Migratória do Ministério da Justiça], que conduziu esse processo em São Paulo, tá conduzindo nacionalmente. E aí, a gente participou, foram feitas inúmeras conferências, em várias cidades, e conferências estaduais... a gente participou de algumas, e nessas conferências o que tem acontecido é a discussão de propostas. Então existe a votação de propostas, cada conferência acaba tendo um número X de propostas por eixo, então acho que são 5 propostas por eixo, e a votação de delegados, né, de delegados que vão participar com direito a voto e voz na conferência nacional [da II COMIGRAR, no fim de 2024], mas por enquanto é isso, tem sido realmente uma preparação pra [conferência] nacional, nada muito concreto, e aí a gente fica nessa expectativa, de ver como vai ser, o que vai acontecer mesmo. Já mudou de local, já mudou de data... Tem sido um pouco imprevisível, e a gente teme um pouco que esse processo todo seja esvaziado, que ele perca o sentido inicial, mas vamos ver, né [risos], vamos ver...

[comentários finais, agradecimentos]

## ANEXO IV – Transcrição de entrevista: ACNUR

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

Entrevista realizada em 26 de abril de 2024, às 16h00, de forma remota, com Gabriel Godoy, representante da organização.

[apresentações]

**Entrevistado:** Obrigado, eu fico feliz de saber da sua pesquisa, eu tenho muito carinho pela sua universidade [UFGD] porque é uma universidade que tem um diálogo sobre o tema muito importante, né, uma produção de conhecimento, circulação de ideias, professores e professoras também com engajamento, muito importante, até por isso respondi rápido também, acho legal que trabalhos que não são feitos em São Paulo, Rio e Brasília, né, sejam prestigiados também, escutar as várias vozes, né?

Dito isso, eu tenho uma trajetória de diálogo com esse tema desde a minha formação. Eu sou formado em direito, egresso da federal do Paraná, Curitiba, e o Paraná tem uma interação via tríplice fronteira com o tema e, sempre, de certa forma, discutiu o tema da migração, e eu tive a sorte de contar um pouco com processos como o Fórum Social... com pessoas deslocadas... no meu caso em Curitiba, via CASLA, a Casa Latino-americana, projetos de pesquisa e extensão da Universidade Federal do Paraná. Eu entrei no ACNUR em 2007, em relações externas, e passei a trabalhar na área de proteção como encarregado, primeiro temporariamente, em 2009, e depois, já de modo mais estável, de 2010 em diante. Então naquele momento, o cenário da migração e do refúgio no Brasil era muito diferente do atual. Nós tínhamos um escritório do ACNUR muito pequeno, uma agência com poucos colegas nacionais, de funcionário internacional, só a representação. Então uma perspectiva muito celebrada do papel do CONARE no diálogo regional da América Latina sobre o tema do refúgio, mas também da migração, especialmente do governo FHC em diante, mas especialmente a partir dos governos também Lula, Dilma, que investiram um pouco mais num diálogo social naquela época.

Havia muita clareza sobre como a legislação do refúgio, a Lei 9474/97 refletia os *standares* internacionais de proteção, a Convenção de 1961 e do Protocolo de 67 avançava um pouco de acordo com a agenda latino-americana, no espírito das recomendações de Cartagena de 84... a gente vai ter Cartagena +40 em breve na região... e por outro lado, havia uma constatação de que cada vez mais os fluxos migratórios tinham uma natureza híbrida, então pelas mesmas fronteiras você vê pessoas com diferentes perfis chegando no país. Eram solicitantes de refúgio, outros eram imigrantes, e o grande problema é que, apesar de haver um avanço da política pública para o refúgio, por conta do desenho institucional do CONARE, que atribui ao comitê a elegibilidade, a decisão dos períodos de refúgio, mas também a composição ministerial dá um apoio para estabelecimento de diálogo institucional sobre como facilitar a integração... Você não via a mesma coisa com o mesmo amparo legislativo, com os mesmos *standares* internacionais, para população migratória. Então havia o CNlg, um outro conselho, o engajamento muito importante no CONARE... no entanto, o marco normativo nacional que era à época o Estatuto do Estrangeiro... a gente tinha uma legislação de vanguarda no âmbito do refúgio, e uma legislação que o anterior Secretário Nacional de Justiça chamava de “último entulho da ditadura militar”, porque tinha uma primazia, uma orientação com a preocupação com a segurança funcional, etc.

O grande problema era o seguinte: se você entrasse no Brasil de forma irregular, você não conseguia regularizar seu *status* migratório. Então, isso começou a desequilibrar a política e a resposta estatal. A via da solicitação de refúgio era a única maneira da pessoa buscar alguma forma de alternativa... enfim, muitos pedidos de refúgio... começaram também a perceber que havia situações de ausência de fundado temor de perseguição, mas, de certa forma, uma necessidade de uma resolução, né? de uma solução para as pessoas. Eu acho que isso ficou muito evidente, especialmente com o caso dos haitianos. Mesmo que o CONARE dissesse que os haitianos não podiam ser reconhecidos com refugiados, deveria haver uma oportunidade para essa população não ser devolvida ao Haiti. Nem que, sob outra fundamentação legal, no marco da legislação Interamericana, por exemplo, à luz da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e outra principiologia constitucional.

Então esse é meu mapa jurídico e uma leitura que eu compartilhei com o escritório [do ACNUR], compartilhei com o nosso *bureau* regional das Américas. Na época, o próprio ACNUR não entendia muito bem por que o escritório queria entrar no diálogo sobre a imigração e a lei migratória, os marcos normativos pra pensar o regime de migrações no país... porque eles se davam por satisfeitos em relação à legislação protetiva do refúgio: “isso não é tema do ACNUR, migração a gente não precisa entrar...” Mas se comprovou muito claramente que era fundamental mudar o marco jurídico porque não havia outra forma de resolver o problema... e o próprio Estado se via com mãos amarradas quando

queria resolver. E aí entrou um fator adicional, que além da construção de um convencimento interno do ACNUR, depois no âmbito das Nações Unidas, depois o diálogo com a sociedade civil... é que eu acho que nós ajudamos a construir, não porque fomos os primeiros, mas porque ajudamos a fortalecer com análises teóricas, acadêmicas, também de movimentos da sociedade civil. E isso foi ganhando peso e começou a gerar adesão de outras organizações maiores, então esses temas que eram de conhecimento das pastorais, das Cáritas, do IMDH, de organizações que tinham interlocução com o estado, mas que não tinham ainda, digamos, assim, um peso suficiente para pautar ao Congresso Nacional, para apresentar o debate dentro do executivo... é isso foi ganhando o peso, né? Por conta da chegada de outros atores, outras ONGs maiores com mais financiamento, por exemplo. Em um certo momento, a Conectas se engajou no tema. A Conectas não discutia migração, não discutia refúgio, mas tinha uma atuação de monitoramento da política externa brasileira, monitoramento das violações de direitos humanos, e começou a se interessar porque viu várias dessas situações se desdobrando e depois as crises começaram a se multiplicar.

Então eu acho que foi um acúmulo de fatores, e a própria economia brasileira aquecida começou a demandar mão de obra, e muitas das ondas de migração começaram depois também a ter o impacto no recrutamento dessas populações, por exemplo, frigoríficos, outros grandes empregadores, setores da econômicos que tinham um peso também, no âmbito do CNlg, no diálogo com o governo e que falavam: “olha, vocês precisam de mão de obra, essa é uma mão de obra que muitas vezes o próprio brasileiro não tá topando, mas pra fazer um abate halal, de acordo com o livro halal, se puder pegar alguns nacionais de outra nacionalidade e eles puderem estar regulares no país, vai ter um peso, que é importante pro desenvolvimento econômico do país para exportação, de carne, etc., para certa ganhar mais mercados...”. Então começam várias pautas, de direitos humanos, desenvolvimento econômico, com uma perspectiva digamos assim de leitura da legislação migratória à luz da constituição de 88, que não havia sido atualizada, isso foi acumulando, né? O fato também do Brasil ter sido muito solidário com a situação do terremoto no Haiti, de sempre ter tido uma preocupação, ter tido um papel por conta da MINUSTAH, foi gerando responsabilidades para além do refúgio e eu acredito que tudo junto ganhou intensidade.

Como eu tinha um diálogo antigo de diplomacia, reunião com parlamentares... foram sempre muito importantes pro nosso tema desde a promoção da lei de refúgio na década de 90, e depois continuaram em contato conosco, foram fundamentais e de todas as linhas políticas, né? Então nós temos aí um diálogo, por exemplo, com o Aloysio Nunes, que foi parlamentar que voltou a lei de refúgio, senador... tava no PSDB e depois foi chanceler do Temer. Então eu acredito que tem uma linha de continuidade que é interessante. Foi um dos atores que acompanharam o tema.

No executivo houve muitas propostas de atualização do Estatuto do Estrangeiro, tinha uma proposta discutida no âmbito do CNlg, vários parlamentares tinham diferentes contribuições, mas sempre foi muito difícil unificar uma visão. Eu acho que aí teve uma astúcia, desde a presidência do Luiz Paulo Barreto [ex-presidente do CONARE e ex-Ministro da Justiça no governo Lula, em 2010], depois Paulo Abrão [ex-Secretário Nacional de Justiça], depois do Beto Vasconcelos [também ex-Secretário Nacional de Justiça], enfim, uma sequência de quadros que foram se preocupando em gerar debate sobre isso, e nós passamos a ser escutados, no âmbito do CONARE, depois em alguns diálogos com outros mistérios, especialmente no Ministério do Trabalho, no CNlg... que não tínhamos assento, mas tínhamos contato com a presidência do CNlg por conta do assento do Ministério de Trabalho no âmbito do CONARE, e eu acho que esse diálogo inter-conselhos, digamos assim, foi gerando o acúmulo de compreensão no âmbito do Executivo, e isso foi dando um peso para [as organizações da] sociedade civil, que puderam ser melhor articuladas e escutadas quando se constituiu a COMIGRAR, a Conferência Nacional de Migração e Refúgio, que foi o primeiro processo de escuta realmente, daí não só dos organismos internacionais, dos interlocutores que circulam em Brasília, no estado... mas também de escuta direta, da sociedade civil. Eu acho que esse processo foi importante, para qualificar o debate democrático no âmbito do CONARE, mas também do CNlg, do Executivo, em relação à migração, e também de buscar fazer uma escuta mais direta, mais próxima das pessoas que lidam com o tema na ponta e de chamar pro diálogo, com quem tava lidando com isso, né? Não só a polícia federal, a Defensoria Pública, mas também os demais atores que estavam no campo da assistência e apoio a essas populações. E eu acho que isso também ajudou muito o fato do ACNUR apoiar a construção de conselhos estaduais e municipais, então a gente começou com comitês municipais para refugiados, depois comitês estaduais, depois, por exemplo, eu trabalhei na construção de um projeto de lei estadual que instalou conselho estadual para migrantes, refugiados e a apátridas do Paraná, instituído por lei, com representação da sociedade civil, etc., já abrindo escopo e fazendo uma união com migração e refúgio mais adiante.

Então acho que à medida que isso vai ganhando o peso, que as bases foram conversando com as representações... tanto o Executivo local, o federal depois, os legislativos... foram entrando em

contato com a discussão. O tema haitiano foi ganhando perfil, depois foram outras crises, né? Não só as da América Latina tradicionais, Colômbia, etc., mas também depois, assim, a situação Síria, né? E outros que foram gerando novas soluções, e que tinham o refúgio como uma ponta, mas também tinha outras soluções humanitárias.

Enquanto não havia uma nova lei de migrações, o CONARE começou a ser um uma porta de entrada pra resolver pedidos sem fundado temor de perseguição, mas com um aspecto de necessidade de atenção por razões humanitárias que permitiam a autorização da residência. Então não era decidido pelo CONARE, era enviado para o CNlg, que tinha uma legislação que permitia resolver casos omissos, e aí é como se fosse autorizado uma residência por razões humanitárias, mais ou menos foi esse o desenho construído.

Então, enfim, como eu comecei a ter esse diálogo com alguns parlamentares e algumas autoridades, em nível estadual e depois em nível federal, quando o Paulo Abrão, como Secretário Nacional de Justiça, topou a ideia de fazer uma comissão de especialistas, e utilizar um pouco os resultados da COMIGRAR, e começar a pensar uma nova legislação com uma roupagem mais democrática... ele vindo um pouco desse trabalho de diálogo mais democrático no âmbito da comissão da anistia, que sempre manteve contato com a sociedade civil, que tinha uma perspectiva democrática de atualização dos marcos normativos à luz de uma perspectiva constitucional democrática... ele ficou sensibilizado com essa proposta de repensar o marco migratório, a governança migratória, e foi preparando um processo de escuta mais amplo, e o ponto de contato que eu consegui articular internamente dentro do ACNUR pra colocar a agência dentro do diálogo foi pautando o tema da apatridia, porque nós tínhamos uma boa lei de refúgio, mas nós não tínhamos completado o trabalho de aderir a todos os tratados de proteção aos apátridas, então isso só foi terminado com o processo de ratificação da Convenção de 1961 de Redução dos Casos de Apatridia, que foi feito na época por decreto da ex-Presidenta Dilma, e o Secretário Nacional de Justiça já era o Beto Vasconcelos.

Então, você vê que demorou pra conseguir a internalização do tratado, né? O rito completo... e depois nós precisávamos refletir isso na legislação nacional. Mas pra não mudar a lei de refúgio, a gente falou: "bom, já que têm vários projetos discutindo migração, vamos discutir também um projeto sobre apatridia". Então a gente começou a falar da apatridia, primeiro com o Luiz Paulo [Barreto], a coisa foi e voltou, depois discutimos com Paulo Abrão, ele gostou, mas não tinha muito peso, e depois discutimos com o Beto. E o que nós buscamos foi convergir. Em vez de fazer uma discussão separada, entrar na discussão sobre os diferentes projetos de lei migratória e colocar ali os pontos principais sobre como determinar quem é uma pessoa apátrida e como reduzir casos de apatridia, e depois facilitar a naturalização brasileira, e resolver o cara que não tem nacionalidade virar nacional e fechou.

Então o Brasil já tinha no art. 12 da Constituição resolvido o tema do brasileiro por *ius solis* e *ius sanguinis*, mas não tinha resolvido o problema do estrangeiro apátrida. Então, a gente teve um caso que ficou meio famoso que era o caso da solicitante de refúgio apátrida Maha Mamo, que era apátrida, era refugiada apátrida, né? Primeiro foi protegida como refugiada, depois que a gente conseguiu a aprovação da lei de migrações, e tinham um capítulo sobre apatridia, ela pôde ser reconhecida como apátrida e depois naturalizada como brasileira que maneira célere.

Então, assim, quando eu fui participar do diálogo lá com o Congresso, com o Senado, o meu diálogo era em primeiro lugar com alguns deputados históricos, como, enfim, Aloysio Nunes e tal, depois com parlamentares que tiveram colaboração também, como o Orlando Fantazzini [ex-deputado federal PT/SP], que depois trabalhou para a sociedade civil, depois foi prefeito de Guarulhos, então era alguém que também tinha um diálogo com o Congresso Nacional. E especialmente via Orlando Silva do PCdoB, e a Bruna Furlan, do PSDB. E o que aconteceu foi que, enfim, por conta da situação política na época nós tivemos um cenário em que tudo foi bastante contra-intuitivo, porque de um lado o Brasil estava vivendo todo aquele processo de Lava Jato, perda de apoio parlamentar, né? A falta de apoio no Executivo até o *impeachment* da Dilma... e, no entanto, foi muito curioso, o PLS 236, o projeto de lei do Senado, da nova lei de migrações, acabou se tornando o agregador das principais contribuições. Então a comissão do Ministério da Justiça que estava pensando uma nova governança migratória, um projeto autônomo do Executivo, acho que houve uma leitura do Executivo de que aquilo não aconteceria se fosse colocado como uma proposta do governo que naquele momento estava enfraquecido pra liderar um debate novo, de direitos humanos, no momento em que não havia grande interesse no Congresso Nacional, mas que se fosse, de certa forma, encampado pela oposição, talvez houvesse mais chances de consenso em torno do projeto, e foi o que aconteceu.

Então o Aloysio Nunes Ferreira teve um o protagonismo, o Orlando Silva e a Bruna Furlan no Congresso Nacional, então assim, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado, esses atores foram muito importantes do diálogo conosco pra refletir essas visões. Eu acho que foi por conta desse processo que eu acabei sendo convidado depois pela Comissão de Relações Exteriores, acredito que a convite do senador e ex-presidente Fernando Collor de Mello. Então quando ele me convidou, eu fui,

na época estava comigo na sessão também o coordenador geral do CONARE na época, o Renato Zerbini Leão, e eu fui falar pelo ACNUR. Então eu coloquei um pouco dos dados principais, das lições apreendidas, os vazios, e as oportunidades que nós tínhamos se aprovássemos o novo PLS. É um pouco do espírito de convencimento, foi de colocar o Brasil no lugar que o Brasil costuma se colocar, pra apresentar soluções para essas áreas, de liderança regional, articulação com os marcos legais internacionais, e dando uma solução legislativa que fosse compatível com a constituição de 1988.

E eu acho que isso deu certo, eu acho que deu certo no nosso caso, foi muito interessante porque nós conseguimos encaixar bem ali, a parte de apatridia, bastante reduzido, mas muito eficiente. Então acho que o caso Maha Mamo foi o piloto, que ficou mundialmente conhecido, e hoje ela virou uma *global advocate* da causa “eu pertença”, pela luta da causa contra a apatridia.

Eu acho que esse é um pouco do pequeno resumo do meu engajamento, de como é o trabalho que a gente tem com a sociedade civil, com os refugiados imigrantes, como foi gerando ressonância no CONARE e depois CNlg, e buscando soluções pra resolver casos excepcionais, depois de construção de comitês locais, busca de apoiar as conferências municipais, a COMIGRAR, a conferência nacional, né? E fazer disso algo que influenciasse, primeiro, a comissão de especialistas do MJ na época do Paulo, e depois a passagem desse saber acumulado, dessa sistematização, pro diálogo com os parlamentares, tanto no Congresso, quanto no Senado, né? E apesar do que aconteceu de 2016 pra frente... mas esse caso foi muito curioso, porque pelo fato do Aloysio Nunes Ferreira ter sido nomeado chanceler do Temer, o fato de ele estar na relatoria e ser protagonista desse debate sobre refúgio e migração há tantos anos, desde a votação da lei de refúgio de 97, fez com que ele encampasse esse tema.

Nós tivemos audiência com ele, e falamos sobre isso, e ele bancou, bancou o projeto e o projeto vingou, teve apoio do governo, e por conta de toda essa história acabou tendo apoio de muita gente, da sociedade civil, e foi um pouco multipartidário, um consenso. Enfim, não saiu perfeito, não saiu como nós queríamos no ACNUR, se for ver um pouco de entidades ligadas à Igreja Católica, Cáritas, IMDH, ONGs, Conectas... tinha muita gente que deu contribuições muito relevantes, mas nem tudo foi pra frente, e também não foi pra frente o que o próprio Executivo quis, que era propor uma autoridade civil migratória, o orçamento específico, outro peso, tirando um pouco o protagonismo da polícia, passando mais realmente para uma lógica de política pública, etc. Então não vingou em toda a sua plenitude, em termos de desenho institucional, orçamento... mas vingou em termos de clareza, sobre *standares* de direitos e deveres e atualizou muito o marco jurídico e as possibilidades de resposta do governo pra estabelecer uma política migratória compatível com a Constituição, e mais alinhada ao que nós temos pro refúgio. E eu acho que, apesar dos vetos da presidência, época do Temer, ainda ficou muito mais ganhos do que o que perdas, né? Foi realmente um passo adiante.

E eu acho que eu não sou melhor pessoa pra te responder sobre esse período [após 2017]. Eu posso falar algumas coisas, da minha leitura, mas já não como ator técnico, que foi meu papel como o encarregado do ACNUR de 2010 a 2017. Então o que eu posso dizer o seguinte: apesar da mudança, digamos assim, de linha ideológica, né? desde a chegada do Temer... o que aconteceu foi que o tema da migração e do refúgio se impôs, especialmente pela situação da Venezuela, eu acho que hoje estamos falando de 7 milhões de venezuelanos fora da Venezuela, na região, pelo menos isso, não estou acompanhando a última estatística, mas é alguma coisa nessa casa, e havia uma dúvida sobre o *status* adequado dos venezuelanos, refugiados ou imigrantes, e no final a decisão da América Latina foi interessante, foi de acordo com o perfil de cada um, e de acordo com a decisão de cada Estado, então os Estados começaram a abrir as duas soluções, e o Brasil fez isso também. Enfim, tem todo um debate sobre o que aconteceu no Brasil, as respostas na região norte... não vou entrar muito em detalhes, mas o fato é que o tema entrou na pauta do Executivo, houve engajamento não só no MJ, mas das próprias forças armadas, por conta da presença fronteiriça, da resposta que se tornou a chamada Operação Acolhida, e isso foi o que deu todo esse peso pra esse debate, que começou a se apoiar em medidas, inclusive, de mobilização de orçamento pra poder financiar a estrutura dessa resposta. Então eu acredito que isso demandou um pouco do engajamento, do diálogo entre Executivo e Legislativo. E daí foi se formando também essas comissões, os estados que começaram a ter presença da população venezuelana começaram a precisar de soluções emergenciais, etc. Então as coisas caminharam um pouco em função disso.

Em relação à nova COMIGRAR, eu já acho que tem a ver com um Governo Lula, mesmo, com a ideia de buscar um pouco repensar a Operação Acolhida, permitindo que a liderança do processo estivesse na mão do Executivo e das autoridades civis, mais do que militares, apesar da permanência, da presença, da interlocução, etc. E a própria Divisão de Migrações, né, que depois a linguagem se transformou de DEEST [Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça] para DEMIG [Departamento de Migrações], foi ganhando uma perspectiva muito mais integrada, e eu acredito que esse é o momento atual.

Na minha época, lá atrás, nós trabalhávamos e não havia ainda escritório da OIM no Brasil, e também isso ajudou muito o engajamento do ACNUR nessa discussão com os interlocutores. Por que não havia escritório da OIM, que se instalou depois muito mais tarde, sem representação internacional. Já agora que a OIM está presente, tem escritório, tem uma representação, tem orçamento, etc., eu acredito que o que tá acontecendo agora é um apoio das organizações internacionais, com essa visão do Mistério da Justiça, em que a Diretoria de Migrações está voltando para um novo debate... eu sei que o escritório do ACNUR está envolvido.

É, mas enfim na minha época de conversa lá como o ex-Secretário [Nacional de Justiça] Augusto [Botelho], com a Tatyana Friedrich, que foi diretora de migrações, que foi a minha professora de direito internacional e tava na diretoria ali... enfim, até a mudança ministerial essa que era a orientação. Eu me lembro que a gente chegou a fazer conversas com o ACNUR, com o Davide Torzilli, que é o representante do ACNUR agora no Brasil, e a equipe de proteção, e a gente tava assuntando um pouco essas perspectivas. E também uma grande oportunidade da visibilidade para esse processo era o âmbito da Cartagena +40. O Brasil que teve um lugar relevante nessas discussões, desde 1984, 1994, 2004 e 2014, eu estava no ACNUR quando a gente organizou a Cartagena+30 em Brasília, o Paulo Abrão era o presidente do CONARE, e a gente conseguiu colocar algumas coisas na agenda, o tema da apatridia, o tema do engajamento com o Caribe... Então agora pra Cartagena +40 é preciso pensar quais são os novos temas, e alguns desses pontos de discussão são em função de soluções pras novas situações que têm impactado a região e também o Brasil, né? Venezuela, Haiti novamente, etc., podem entrar nesse diálogo.

E eu acho que o desenho pra nova COMIGRAR, COMIGRAR II, é uma COMIGRAR com uma boa estrutura, com diálogos locais e a conferência nacional, mas eu não tenho não tenho mais informações, eu acho que o que eu posso te falar é isso.

O ACNUR, pelo próprio estatuto, pela nossa presença no CONARE, acaba sendo esse nosso papel, a gente é consultado, pedem exemplos de outras regiões, pedem leis migratórias, e a gente acaba ajudando bastante nisso. E por outro lado, também, o Brasil ajuda a exportar as soluções inovadoras, né? Então vamos fazer uma boa lei de migração que coloca junto com a resposta para a apatridia. Então eu acho que tinha algumas oportunidades, por exemplo, do Brasil, de fazer das Américas o primeiro continente com zero apátridas no mundo. Eu acho um desafio interessante que o Brasil poderia liderar, talvez, e como essas estão outras questões no radar agora tanto do governo quando do escritório [do ACNUR].

Então foi muita insistência. Muita insistência pra convencer os campos próximos, e depois ainda mais pra conseguir convencer os interlocutores que têm uma visão diferente, né? de direitos humanos. Você não consegue transformar só com base nisso, então demandou outra conjuntura, em termos de articulação no Congresso com outros campos políticos, articulação no campo econômico com outros atores, da própria indústria, etc. Até gerar a oportunidade, né? E aí a gente tem a oportunidade.

O problema não é a lei. Nós poderíamos ter uma lei de migração no patamar da nossa lei de refúgio, que desse lugar para o Brasil da melhor prática. Nós não conseguimos isso, mas nós conseguimos enterrar um entulho, com certeza. A temática mudou, e hoje o Estado tem ferramentas para lidar com a política migratória e não fica dependendo só do CONARE pra resolver um pedido, e mandar pro CNIG verificar se é casos omissos, e tal. Um venezuelano pode agora escolher a solução que ele quer, né? Isso vai retirando um pouco do espírito de soluções *ad hoc*, né? Pros haitianos, aquelas soluções de facilitação de emissão de visto pelo Itamaraty, enfim, isso vai gerando uma harmonia, de acordo com debate das últimas décadas.

A gente não faz nada sozinho, na verdade eu tô falando do ACNUR porque foi o que você me pediu, mas é uma constelação de atores. É um trabalho de formiguinha, de muita gente durante muitos anos, né? Então eu acho que é muito legal recuperar esse ponto de vista da sociedade civil porque no final é quem tá no *front*, é a sociedade civil, são as pastorais com as igrejas. Então é bom poder pensar em projetos, permitir uma plataforma pra que essas ideias convertessem em propostas concretas. Eu acho que demorou, mas aconteceu. Então agora é aplicar, fazer com que isso se torne realmente uma política. Enfim, buscar um pouco de harmonia regional. Um problema também é que o Brasil precisa de uma vizinhança que queira se colocar nessa tarefa também. Hoje a conjuntura se alterou. Se você pensar hoje, o que é o Mercosul, né? O Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul foi muito importante em Cartagena+30, não sei como vai ser em Cartagena+40. O debate da UNASUL... na época se falava em cidadania sul-americana, hoje em dia isso aí está bastante fora da agenda.

É isso, acho que é importante que o caso brasileiro seja conhecido não só por que ele importa para os imigrantes e refugiados, mas ele importa para o Brasil, e importa pro próprio continente.

[comentários finais e agradecimentos]

## ANEXO V – Transcrição de entrevista: Missão Paz

### Missão Paz

Entrevista realizada em 09 de maio de 2024, às 15h00, de forma remota, com Letícia Carvalho, representante e coordenadora de *advocacy* da organização.

[apresentações]

**Entrevistada:** Há muitos anos atrás, eu estive lá na Universidade [UFGD], a convite do professor Hermes, eu acho. Isso foi em 2018, foi pra dar duas palestras, uma falando do processo da Lei de Migração, e outra porque era bem ali o comecinho da migração venezuelana em Roraima, eu acompanhei muito de perto, aí eu fui pra falar sobre isso.

Eu comecei a trabalhar aqui na Missão Paz... eu comecei como voluntária em 2014, e aí a partir de 2015, final de 2015, eu já comecei a fazer esse trabalho específico na incidência política, né? Então foi comigo ali, e também com a Lei de Migração tramitando no Congresso que a Missão Paz começou esse processo de fazer a incidência política, que a gente chama de *advocacy*.

Então, acho que assim, pra contextualizar antes, de fato, eu começar a falar... a Missão Paz é uma organização vinculada a uma congregação da Igreja Católica, são os scalabrinianos, essa congregação em específico, ela tem esse carisma, esse objetivo, de atuar com pessoas em uma mobilidade humana. Então ela surge na Itália, mas hoje ela está em 34 países com diversas frentes de serviço, e aí o nosso diferencial aqui na Missão Paz que fica em São Paulo é o fato de ter todos tipos de serviços que são ofertados pelas scalabrinianos pelo mundo, a gente tem tudo isso num único espaço. Porque isso varia, cada lugar tem um tipo diferente de atuação, nós aqui na Missão Paz, por ser histórica, por ser na cidade de São Paulo, que sempre foi a cidade que mais recebeu imigrantes, desde as migrações históricas até as migrações contemporâneas, então a estrutura aqui ela se dá dessa forma.

Então ela começa com a igreja, né? Isso se mantém, permanece, ela tem esse vínculo com a Igreja Católica. A igreja Nossa Senhora da Paz tem uma função importante também no tema da religiosidade para os migrantes que são católicos, né? Então aqui tem a comunidade da paróquia, que é latino-americana, então as migrações históricas latino-americanas que vieram para São Paulo até hoje vêm à Missão Paz. Têm missas em espanhol, casamentos, batizados, velórios, tudo mantido dentro dos costumes, dos hábitos, de cada uma dessas comunidades latino-americanas. Tem também missa em italiano, é algo mais vinculado a uma comunidade histórica, mas que ainda está por aqui. Tem a comunidade filipina, eles se reúnem, eles são majoritariamente católicos, há missas em inglês. Tem uma comunidade menor, francófona, e aí em alguns momentos têm missas em francês também. Então tem esse acolhimento religioso para os que são católicos com a igreja Nossa Senhora da Paz.

Mas além disso, o serviço aqui, o trabalho, ele é inter-religioso, ele não faz proselitismo, a equipe é inter-religiosa, não são só pessoas vinculadas à Igreja que trabalham aqui, cada um de nós temos a nossa religião, né? Isso independe pra gente formar a equipe. Existe a Casa do Migrante, que começou realmente com esse trabalho da igreja, um trabalho muito mais voltado, para migrantes italianos, lá na década de 30, do século passado, mas isso depois foi se abrindo e cada vez mais acolhendo migrantes internacionais. Alguma época também da história, nesses 80 anos de história, teve também a acolhida de migrantes internos, principalmente nortistas e nordestinos que vinham pra São Paulo, pro corte da canela, pra lavoura, então também teve esse episódio, mas isso ficou na história.

Hoje em dia, de fato, a nossa especialidade é com migrantes internacionais. Tem a casa do Migrante, então, que é essa casa de acolhida, onde eles ficam durante um tempo, até tirarem documentos, estabilizarem, procurarem um emprego, para quem, de fato, não tem condições de pagar uma pensão, um hotel, ou não tem parentes no Brasil, não tem onde ficar. A Casa é da década de 60, então completando 50 anos esse ano, então segue aí firme e forte fazendo essa acolhida.

Depois disso tem toda a parte do serviço, então na parte do serviço há uma equipe interdisciplinar, que vai desde o atendimento do serviço social, passando por documentação, uma atenção jurídica, psicológica, saúde, aulas de português, parcerias com escolas que oferecem cursos profissionalizantes e também apoio com elaboração de currículo e busca de trabalho. E por fim – então tem toda essa parte dos serviços, todos os serviços gratuitos oferecidos por demanda espontânea, portas abertas, assim, 365 dias por ano [risos] – e tem a parte do centro de estudos migratórios, que fica mais focado, de fato, a essas atuações que são mais transversais aos serviços, então é o próprio atendimento aos estudantes e pesquisadores, que estudam mobilidade humana, tem a parte de

comunicação, de elaboração de projeto, captação de recursos, e eu, a minha pessoa, que faz a incidência política, a *advocacy*, já com esse termo e com essa cara, como uma pessoa dedicada especificamente pra isso, eu tô aqui desde 2016.

Antes isso era feito de uma forma mais orgânica, a partir das demandas, então os padres [da Missão Paz] eram chamados para uma reunião com o prefeito, com o secretário, a advogada acompanhava... mas com a Lei de Migração, isso de fato foi se tornando uma necessidade, e principalmente uma necessidade de fazer uma presença mais próxima em Brasília, mesmo, porque era lá que a lei estava sendo discutida. E pela contemporaneidade do tema, os anos 2014, 15 e 16, que foram os anos de grande movimentação na tramitação da Lei de Migração no Congresso, foram os anos de grande pico da acolhida do fluxo haitiano aqui em São Paulo. Então era muito difícil a gente conseguir desprender um assistente social, um advogado, os próprios padres pra ir até Brasília fazer esse trabalho, porque a demanda era muito alta aqui, então se entendeu, e eu tava aqui como voluntária, sou formada em Relações Internacionais, nunca tinha imaginado fazer isso, conversar com um deputado, não sou advogada [risos], mas isso foi por uma visão dos próprios padres, né? que coordenam, é um grupo de quatro padres, que coordenam essa Missão. E pela visão deles mesmo, e também de um dos nossos financiadores, que na época era o Instituto C&A e depois virou a Laudes Foundation... e eu falo até o nome deles porque a gente tem um livro publicado, é o Estrangeiro Nunca Mais, tem a versão on-line, então de fato naquele livro a gente conseguiu, a gente completou uma consultoria... na verdade a ideia dessa consultoria era fazer um manual de boas práticas em *advocacy*, mas eles entregaram um material tão robusto que a gente entendeu que valia a pena publicar um livro, e foi isso que a gente fez. Então a gente registrou, o que está nessa publicação é um registro histórico, como a gente fez em cada etapa dessa tramitação.

Mas é isso, como Missão Paz, houve esse entendimento com os padres e com um dos financiadores, que fez um adicional ao nosso projeto. Porque essa é uma questão né? Em geral as organizações da sociedade civil que fazem um trabalho que acolhida, não tem, não tinha, hoje tem um um pouco mais, mas não tinha recurso pra fazer a incidência, pra ir a Brasília, e tudo isso gera custo, hospedagem, passagem... E a gente, de fato, naquele momento, não tinha, eu fiquei até bastante tempo como voluntária. Mas pela consciência, ali dos financiadores e dos padres, eles fizeram uma adicional no projeto e a gente conseguiu ter grana pra ir pra Brasília quando fosse necessário. E nesse momento, então, acho que houve uma conjunção de fatores, né? Acho que não é um nem outro fator que culminou na aprovação da Lei de Migração, acho que foi uma conjunção de vários fatores, que vieram se somando, dede o projeto de lei que era do senador Aloysio Nunes, e ele já ter um pouco mais de propensão ali pra ser trabalhado, modificado. A própria migração haitiana, bastante exposta às vulnerabilidades que o Estatuto do Estrangeiro trazia, sem a possibilidade de regularização migratória, né? com tantas dificuldades... então isso mobilizou a opinião pública, somado ao terremoto do Haiti, e a sociedade civil, que já vinha historicamente falando da necessidade, trabalhando e fazendo a regularização migratória de migrantes, entendendo o quanto o Estatuto do Estrangeiro era impeditivo pra esse acesso primordial que era o acesso à regularização, isso já vinha sendo falado, né? Já tinha um projeto de lei que o Ministério da Justiça fez lá em 2019 [sic], mas não ganhou força, porque de fato para um projeto de lei ele ser aprovado e avançar, ele precisa de uma conjunção política ali para que isso aconteça, e o projeto do Aloysio [Nunes] estava com uma tramitação muito lenta, mas o Aloysio era um senador, uma pessoa que pessoalmente tinha passado por uma situação de ser um asilado político [na França, de 1968 a 1979], que, já naquele... aos finais do governo Dilma... mas sempre um parlamentar muito respeitado, um dos grandes chefões do Congresso [risos], então acabou que o projeto ganhou mais força, e também a própria conjuntura que foi se somando, a própria COMIGRAR de 2014 também colocou luz a isso, falou sobre a necessidade da mudança legislativa, a comissão de especialistas, também, mobilizada pelo próprio Ministério da Justiça em 2013, que pensou um anteprojeto de lei, então pensou já nos temas prioritários para serem modificadas, e isso foi dando caldo pra esse tema.

A sociedade civil, ela entra de forma mais presente, sistemática de fato, no caso da Missão Paz, por exemplo, desse grupo que acaba trabalhando de uma forma mais articulada, nos finais de 2015, no ano de 2015 acontece mais essa aproximação. E de que forma? Eu acho que entendendo ali na prática, né? Os advogados, entendendo essa necessidade da mudança, mas a gente não tinha muito a *expertise* de como fazer a incidência. E ao mesmo tempo, a Conectas Direitos Humanos, que é uma organização antiga, tem muita credibilidade, já tinha muito conhecimento de fazer incidência política, *advocacy* em temas de direitos humanos, se aproxima de nós, como Missão Paz, entendendo que: “a gente tem expertise de fazer a incidência”, vendo o contexto, entendendo que precisa ser feito uma incidência no tema da migração haitiana, no tema legislativo, “mas a gente não faz atendimento ao público, então pra gente poder falar e ter credibilidade de saber o que tá acontecendo, a gente tem que ficar próximo de organizações que fazem isso”. Então eles nos procuraram, assim, de forma

proativa, bateram na nossa porta e falaram “bora trabalhar juntos”. Eles também já tinham um contato muito próximo com uma organização argentina, o CELS, que é o Centro de Estudios Legales y Sociales, que tinha muito acúmulo com a mudança legislativa da lei [de migração] da Argentina, que foi uma lei utilizada como modelo, né? E por coincidência a pessoa que era da equipe internacional do CELS e que trabalhou muito com isso era uma brasileira, já tinha parceria com a Conectas, então se junta.

No nosso dia a dia, nas ações do dia a dia, a gente tinha muita proximidade com atuações da Cáritas Aquidiocesana de São Paulo, que eles trabalham especificamente com refugiados, solicitantes de refúgio. Então, também de uma forma muito sinérgica e com um vínculo de confiança ali, a advogada da Cáritas se aproxima desse movimento. O Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, que trabalha até hoje com mulheres egressas do sistema prisional, com mulheres que são presas no tráfico trazendo entorpecentes, que passaram por essa situação... eles tinham muito conhecimento sobre essa parte: medidas de retirada compulsória, extradição, cumprimento de pena... que é um tema que nós, como Missão Paz, tampouco a Cáritas, atuava muito perto, e a gente sabia que esse tema entraria na Lei de Migração, trazemos pra perto também, e o SEFRAS, que é o Serviço Franciscano de Solidariedade, já tava naquele momento em parceria com a prefeitura de São Paulo pra gerir o CRAI [Centro de Referência e Acolhida para Imigrante], que era ali aquele embrião de política pública, né? Aquele começo ali de uma política pública municipal, mas que era o poder público dando pela primeira vez na história do Brasil um tipo de resposta no tema de integração de pessoas, uma política local pra migração.

Então, a gente se soma, se somam organizações que trabalham de forma conjunta desde o final de 2015... Então, assim, ir até o Congresso, no momento em que o projeto sai do Senado, já substitutivo, né? que foi relatado pelo [então senador] Ricardo Ferraço, ele chega na Câmara no início, acho, de 2015. Então se entende, né? Acontece lá a distribuição das comissões, e aí eram mais de 4 comissões, então precisa criar uma comissão especial.

A comissão especial, ela é criada, por uma conjuntura até política. A [então deputada federal] Bruna Furlan é colocada como a presidente da comissão, ela era muito próxima ao Aloysio, e muito engajada, no começo ela não entendia muito bem dos temas, mas aos poucos ela foi se apropriando, né? Aí realmente entendendo e cada vez mais se engajando pelos direitos dos migrantes, e [o deputado federal] Orlando Silva, que veio com uma relatoria brilhante, o gabinete dele sempre tem uma capacidade de negociação e de trânsito, ele é do PCdoB, mas ele tem uma capacidade brilhante de negociação e de trânsito, entre o centrão [risos], hoje é mais à direita, mas ele consegue, de fato, circular, dialogar, negociar com todos os atores assim. Então ele foi fundamental, ao nosso ver pra fazer uma boa negociação, e a gente conseguir sair com uma lei possível, né? Obviamente ela não é ideal, mas foi o melhor que a gente pôde ter em um contexto como foi o contexto de 2016, de ruptura institucional, enfim.

Aí nesse momento cria-se a comissão especial, com presidenta e relatoria, mas ainda não tinha designado o resto [dos membros], assim, né? E aí as lideranças dos partidos precisam indicar quem vai compor essa comissão, e isso não era interesse para ninguém. Nesse momento eu acho, que essas foram as primeiras idas nossa a Brasília, passar nas lideranças dos partidos e dizer: “olha, tem uma comissão, que é pra ela discutir a lei de migração, a gente precisa renovar a lei, tem toda a situação acontecendo com os haitianos em São Paulo, a nossa lei é da ditadura militar”... acho que é uma das últimas que foi revogada da ditadura... Então a gente vai normalmente a Brasília, esse grupo, às vezes todo mundo, às vezes 2 ou 3 pessoas, ia às lideranças para, a princípio, pedir isso: “indiquem nomes”, aí conversar, conversar com assessores, falar com os parlamentares, falar com a Comissão de Direitos Humanos, pra conseguir de fato mobilizar e instalar a comissão.

O início realmente da nossa atuação foi isso, e nesse momento que a gente já faz desse movimento, de restaurar a comissão especial, a gente já produz ao mesmo tempo um documento que tinha as nossas prioridades. Então esse grupo, essas organizações que eu te falei, tinha 5 prioridades em relação ao texto, isso começou discutido internamente através das nossas expertises, conhecimento, acúmulo... e a gente entendeu que a gente trabalharia... o texto é longo, ele vai dissertar sobre tantas e tantas coisas, mas tem algumas questões principiologicamente que eram de igualdade de direitos, não discriminação, do devido processo legal, que eram coisas que não existiam no Estatuto do Estrangeiro e pra gente era fundamental, que nesse momento de discussão de uma mudança legislativa, de uma lei de abrangência nacional, de um tema tão relevante para o Brasil como a migração, e de uma dívida histórica também que o Brasil carregava né? De ser um país formado por migrantes, e que tinha uma lei que era da ditadura e enxergava o migrante como uma ameaça, então nesse momento, se entende, nós como grupo da sociedade civil, se entende que tinha alguns princípios, algumas garantias que eram inegociáveis, e que a gente ia buscar por elas.

Então, assim, fazendo sugestão de redação do texto, né? A forma como foi feita a atuação, ela variou, desde passar em gabinetes, dizer da importância, até fazer documentos de notas técnicas,

fazendo sugestão de texto e justificando essas sugestões, conversando diretamente com o relator e com o assessoria do relator pra conseguir inserir essas sugestões no texto... e durante todo o tempo da tramitação, tanto na Câmara, depois volta pro Senado, e quando volta vai pra Comissão de Relações Exteriores, na época o presidente da comissão era o Fernando Collor de Mello. Então fazer reunião com o Collor, pedir pra ser pautado, fazer uma reunião com o relator, entender os interesses do relator ali no tema. Então, em todos esses momentos, nós como sociedade civil, e eu posso falar pelo nosso grupo, que estivemos lá, outros grupos também estiveram, não foi somente nós.

O Orlando [Silva, relator] fez um trabalho de escuta, com organizações da sociedade civil, com a academia, com os outros ministérios, enfim, com todos os atores interessados no tema, né? Então nós fomos, assim... eu digo que eu nunca vou me esquecer que pouco antes de ele colocar a proposta pra votação, a gente foi no gabinete dele aqui em São Paulo, que ele é eleito aqui por São Paulo, e a gente foi no gabinete, conversar com os assessores, e aí ele abriu uma planilha na tela, era uma planilha de Excel, com o texto que ele tava redigindo, né?

Então seria esse substitutivo dele, e eram várias colunas e em cada coluna tinha as sugestões, os pedidos de cada um dos atores com o que ele tinha conversado. Então tinha lá a coluna da Polícia Federal, a coluna da universidade tal, a coluna do Ministério da Justiça, a coluna do Ministério das Relações Exteriores, tinha nossa coluna lá, como nosso grupo de Missão Paz, Cáritas, Conectas, ITTC. Então isso foi realmente se somando e quando a gente vê o substitutivo que ele apresenta, na comissão especial, a gente de fato vê praticamente todas as nossas prioridades, nossos pedidos ali inseridos. A única coisa que não foi inserido foi o nosso pedido de criação de uma autoridade migratória nacional, pra que a o processo administrativo da gestão migratória não ficasse na competência da Polícia Federal, mas isso a gente entendeu no decorrer do processo que não seria possível porque seria um vício de iniciativa né? Como era um projeto do Congresso, ele não podia criar um órgão do Executivo. Então, esse foi, ali, o único pedido nosso que não foi inserido. Ao passo que alguns dos nossos pedidos, por exemplo, um pedido muito claro que foi nosso, e uma negociação muito tensa que aconteceu, porque a Polícia Federal ela, de fato, no momento de apresentação de texto na comissão especial, tinha algumas vagas de suplentes vazias na comissão... Esse é um grande risco das comissões, né? Porque os partidos eles indicam os titulares, mas sempre fica vaga remanescente do suplente. E aí no nosso caso, entrou um deputado, pelo Paraná, ele era delegado da Polícia Federal, aí ele pega uma dessas vagas de suplente e ele leva todo o *lobby* da Polícia Federal. Então naquele momento é onde de fato a polícia dá as caras e fala: "a gente não quer que seja tudo tão desse jeito que vocês estão querendo". E a gente tinha no capítulo das medidas de retirada compulsória... um dos nossos grandes pedidos com o Orlando, era que ninguém fosse privado da sua liberdade por razões migratórias. Porque a gente tinha um medo, e isso não acontecia tanto no Estatuto do Estrangeiro, mas era uma vontade da polícia, e que era uma tendência global de prender migrantes em situação irregular. E o nosso ponto, a nossa luta sempre foi que a questão regulatória do Brasil, a questão de documentos, não é uma questão penal. Se a pessoa está sem documento, então é uma questão burocrática, né? Inclusive deveria ser o maior interesse do Estado de regularizar essa pessoa, pra de fato conseguir diferenciar se essa pessoa acabou cometendo um crime, ver as penalidades necessárias. Mas que o fato de ela não ter documento não fazia dela uma pessoa ilegal, né? Ela não tava cometendo um crime por isso. Então no artigo, até me lembro assim, era o artigo 51 que falava sobre questões de retirada compulsória e deportação, no caso da pessoa estar irregular, e ela ser notificada para ser deportada. Ali tinha um parágrafo único que era "ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias". A Polícia Federal encasquetou que não era pra ter aquele artigo ali, que era pra tirar, pra tirar esse parágrafo único... e a solução que a gente teve ali no momento da negociação, conversando com Orlando, assessoria, todo mundo, foi tirar esse parágrafo único desse artigo e levar ele lá pro final. Ele deve ser o artigo 125, 123, ele tá bem no final da lei. Então "tira ele do parágrafo que é exclusivo de um único artigo, e deixa ele aqui, que ele vai valer pra lei como um todo". E, de fato, a gente colocou ele lá no final, a Polícia Federal acho que nem viu mais, e assim seguimos, e a gente tem esse artigo, que é um artigo importante, o princípio de que ninguém será privado por causas de migratórias. Isso demonstra uma preocupação que a gente tinha sobre, de fato, prisão para deportação. Qualquer tipo de iniciativa de ter prisão pra deportar, né? Essa era uma grande preocupação nossa, que a gente não queria que esse modelo fosse aplicado aqui, que é um modelo norte-americano, europeu, enfim.

Então foram atuações nesse sentido, acho que sempre entendendo as nossas prioridades, lutando por elas, levando o nome conjunto de organizações, ainda num tempo em que o próprio Estatuto do Estrangeiro vedava a participação política de migrantes e refugiados. Existia essa vedação, o Estatuto do Estrangeiro vedava a participação, a associação de migrantes, né? Então a voz da sociedade civil, que conseguiu chegar nesses espaços, foi importante pra realmente abrir caminho pra o que a gente vê hoje, né? Que são associações de migrantes sendo formadas, a participação massiva deles por todo o processo da COMIGRAR, então, de fato, é um pedacinho aí da história, que a gente

tem muito orgulho de ter feito parte, sabendo dos desafios contemporâneos, a forma também que a gente conseguiu aprovar a lei, literalmente nos 45 do segundo tempo, porque já tinha acontecido o *impeachment* [de Dilma Rousseff], a lei foi regulamentada por um governo, a nosso ver, ilegítimo, muito enfraquecido, que era o governo Temer, que não tinha capacidade para escrever um regulamento que fizesse jus ao que a Lei de Migração estava se propondo a fazer, mas ainda assim, a gente sempre fica voltando a esse capítulo da história e pensando: “imagina se a gente tivesse passado por pandemia, o governo anterior [Bolsonaro] ainda à luz do Estatuto do Estrangeiro”, né? Então em algum momento lá atrás, que algumas organizações, sim, titubearam, depois que teve o *impeachment*, falaram: “será que a gente continua? Será que não é melhor deixar do jeito que tá? Porque daí vai vir um governo que não tem legitimidade...” e nós fomos um grupo que falamos: “pior do que o Estatuto do Estrangeiro, não dá pra ficar”.

E realmente o Estatuto do Estrangeiro não respondia, as pessoas eram vistas como ameaça, ameaça ao mercado de trabalho brasileiro, né? Então não fazia mais sentido dentro do contexto, ter uma lei como aquela no Brasil. Então foi dessa forma que a gente foi colocando a nossa situação, com uma presença muito forte em Brasília, com mobilização, com informação. Teve um momento, bem pertinho ali da aprovação final no Senado, isso foi no início de 2017, quando os grupos de extrema direita começaram a aparecer com mais frequência, então já começou uma movimentação, que não chegou a crescer muito, mas ela chegou a fazer um barulhinho ali, “ah, essa lei...”, inclusive chamando o Aloysio [Nunes] de comunista, imagina! [risos]

Então aí a gente fez um documento de mitos e verdades, que o Brasil não ia ser invadido por terroristas... “Ah, vai tirar emprego do brasileiro, vai sobrecarregar o serviço público...”. Então conseguindo de fato desmitificar todos esses mitos, de quem é xenofóbico e que não tem informação suficiente. Então foi muito nosso sentido, com uma estratégia de comunicação muito encabeçada pela própria Conectas, que tinha uma estrutura de comunicação melhor estruturada, do que as outras organizações da sociedade civil. A participação do Fórum Social Mundial das Migrações, a presença em Brasília fez muita diferença, em momentos cruciais de votação.

Então o momento de votação na [sessão] plenária da Câmara, foi catalisado pela presença da sociedade civil em Brasília. Estava acontecendo o encontro da RedeMir, que é uma rede de solidariedade aos migrantes, que é mobilizada já há mais de uma década pela Irmã Rosita Milesi, do IMDH. Esse encontro estava ocorrendo presencialmente em Brasília, na última semana legislativa do ano, que era a primeira semana de dezembro. Então, se você vir pelo cronograma, a lei foi votada no dia 4 ou 5 de dezembro, era a última semana legislativa, então se não fosse votada naquela semana, ficaria só pra depois do Carnaval, porque assim funciona o Congresso... E a gente ia perder força, perder *timing*, então a presença da sociedade civil, aí 60 ou 80 organizações reunidas que estavam reunidas pra esse encontro, então foram mobilizando, com cartas, levando aos congressistas. Então esse grupo que estava ali, porque esperava uma resposta do Congresso Nacional pra esse tema, fez com que as coisas acontecessem. Eles conseguiram aprovar, o Orlando [Silva] e a Bruna [Furlan] aprovaram um regimento de urgência, conseguiram pautar naquele dia, e à noite foi aprovada [a Lei de Migração]. Então isso também foi parte da presença, né? Que significou a participação da sociedade civil em todo esse histórico de tramitação e aprovação da Lei de Migração.

**Entrevistador:** Letícia, você saberia falar um pouco como foi a questão dos vetos? Houve alguma tentativa de mobilização para a derrubada desses vetos?

**Entrevistada:** Houve, com certeza [risos], até porque eu tava lá pessoalmente. Foram 22 vetos, a gente elencou 5 prioridades, e a nossa tentativa foi tentar pelo menos derrubar essas 5 prioridades, que já te digo quais eram. Mas o que a gente sabe em relação à sanção da lei e dos vetos, também teve um episódio histórico, que acho que isso nem tá tão relatado, nem tá no livro [Estrangeiro Nunca Mais]. Mas foi assim: a lei, ela é aprovada em instância final no plenário do Senado, em abril de 2017. E aí ela tinha um tempo de 6 meses de regulamentação, é o que se chama de *vacatio legis*, então ela tinha esses 6 meses pra regulamentação. Se esse foi o tempo ideal ou não, eu não sei fazer essa avaliação, mas como era um tema urgente, que precisava entrar em vigor pra realmente começar a dar as respostas necessárias, esse foi o tempo determinado pelo Legislativo.

A lei é aprovada em abril e ela teria pra ser sancionada... um mês, acho, pra sanção. Depois é o que eles chamam [sanção tácita, após 15 dias sem manifestação da Presidência da República]... tem um prazo entre o envio e a aprovação. Então a gente fez um movimento, uma carta pública, com quem a gente conseguiu mobilizar. Eu, pessoalmente, coloquei todas essas assinaturas lá, foram 151 assinaturas de organizações, de todas as naturezas: de migração, organismos internacionais,

universidades... Esse foi um dos movimentos mais amplos que a gente conseguiu fazer, que era pela sanção integral da Lei de Migração, na sua integralidade. Esse foi o pedido que a gente fez.

A lei, ela é aprovada, a gente faz esse movimento pela sanção, e eu saio de férias, porque eu não tirei férias em 2016. Como eu fiquei muito a bel-prazer de conseguir aprovar, indo ao Congresso muitas vezes, eu não tirei férias em 2016. E a lei é aprovada no Congresso, finalmente, e eu corro pra tirar férias, fora do Brasil. Eu voltei de férias, foi no dia 18, eu lembro até as datas, porque eu voltei dia 18 de abril, ou maio, e a lei devia ser sancionada até aquela data. Se chegasse aquela data e a lei não tivesse sido sancionada, ela era sancionada por decurso de prazo, que a gente chama. Então, se o presidente não faz nenhum veto ou nenhuma alteração naquela lei, ela é sancionada depois do mês. Então, a gente tava na expectativa de que ela fosse sancionada, que tava chegando a data, e a gente falou: “ela vai ser sancionada direto, então está tudo certo”.

Só que no tempo que eu fiquei de férias, depois eu soube, foi uma grande guerra, foi muito tenso o processo de sanção dessa lei. Porque já tinha alguns movimentos contrários a ela, e cogitaram, o governo, de vetar a lei inteira, ou vetar mais da metade. O que fez com que ela não fosse vetada inteira, ou quase inteira, foi a influência do Aloysio Nunes, que na época ele era Ministro das Relações Exteriores do Temer. Então ele realmente conseguiu segurar muito as pontas. E aí veio com muita força a própria Polícia Federal, né? O próprio Ministério da Justiça da época. Então naquele momento foi o Aloysio que segurou as pontas, ali na negociação, dos 120 e tantos artigos que foram sancionados.

Os vetos, eles vieram, se você ler a justificativa dos vetos, eles vieram de um *lobby* de cabeças que eram totalmente securitistas e voltadas ao Estatuto do Estrangeiro, né? Então a justificativa dos vetos é totalmente atrelada ao paradigma do Estatuto do Estrangeiro. E a gente tava esperando essa sanção [tácita] acontecer, só que no dia, 18 de abril ou de maio, se não me engano, que era pra acontecer essa sanção, acontece a delação da JBS [empresa frigorífica de Joesley Batista, empresário alvo da Operação Lava Jato], no escândalo que o Temer [então Presidente da República] tava envolvido.

E é muito simbólico isso, porque era pra lei ser sancionada naquele dia, aconteceu essa delação contra o Temer e aí todas as leis que eram pra ser sancionadas naquele dia, prorroga uma semana. Tanto que a lei é do dia 24 [de maio de 2017], ela não é do dia 18, exatamente uma semana depois. Porque ele prorroga uma semana todas as leis que estavam pra ser sancionadas naquele dia, e eu me lembro que foi um dia que eu cheguei no Brasil e eu fiquei sem internet, na época não tinha Wi-Fi no avião, e eu cheguei no Brasil e tinha uma mensagem da minha irmã assim: “o Temer vai cair”. E aí eu: “meu deus”, porque a gente tinha esperança né? [risos] A esperança é a última que morre desde que a gente sofreu golpe atrás de golpe. E eu vi as notícias, escândalos e tal, e “era pra lei ser sancionada hoje”, e a sanção ficou pra uma semana depois e quando a sanção veio, veio com os 22 vetos.

Logo que vieram os múltiplos vetos, a gente já se mobilizou, então a gente sabia, né? Pelo procedimento... E não é que a gente tinha um grande conhecimento de técnicas legislativas, a gente ia aprendendo conforme a água ia batendo e a gente ia nadando. “Ok, agora aconteceram os vetos, o que a gente tem que fazer pra tentar derrubar?”. Derrubar todos era humanamente impossível, “então bora priorizar”. Sentamos e priorizamos. Então tinha a própria definição de termo migrante, que foi vetada; o artigo segundo que falava de povos originários; um artigo que falava de reunião familiar; um artigo que falava sobre os documentos de viagem emitidos pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha; e um outro que agora não me lembro de cabeça. Mas a gente fez um documento com as nossas prioridades, com os vetos pra serem derrubados, a justificativa do veto que foi dada pelo governo, e a nossa justificativa, porque aquele determinado artigo deveria ser mantido. Então esse a gente fez esse documento, entendemos como seria, né? “O que temos que fazer pra derrubar os vetos?”. Era a sessão no Congresso Nacional, conjunta, então é essa sessão que pode fazer esse trabalho, que pode realmente derrubar os vetos. Então a gente começa a entender, tipo, quando que vai ter a sessão no Congresso Nacional, se tem medida provisória, porque se tem medida provisória pra ser votada, isso trava a pauta.

E a gente já começou a ir a Brasília, passar pelas lideranças, né? dos partidos, levando esses documentos com o pedido, pra tentar derrubar pelo menos esses 5 vetos. Na sessão conjunta do Congresso em que isso foi pautado, foi uma reunião super tratorada, assim, por aprovação das medidas provisórias, em seguida todos os projetos de lei que tinham saído com vetos, o Congresso manteve todos eles, que é um movimento de negociação, né? então “o governo precisa aprovar essa medida provisória”, “o congresso quer alguma coisa”... na verdade eu nem me lembro qual foi a troca política no momento, mas alguma troca política rolou, sabe? Tipo, o Congresso não derrubou nenhum veto naquele momento porque certamente ele precisava de alguma coisa também do Executivo, né? Então isso aconteceu de fato, a gente tentou uma mobilização, chegamos a priorizar alguns temas, sabendo que seria muito difícil eles serem derrubados, mas a gente fez o trabalho que sempre foi feito, fizemos

o que nos cabia. Então esse também foi outro episódio. Vimos que o Congresso manteve realmente os vetos... ah!, o outro [ponto de prioridade] era o da anistia, né? Eram 5, o quinto era o da anistia.

E aí, em seguida, isso falta acontece, a gente conversa com o Orlando [Silva, deputado federal] e a gente fala “ok, o que passou, passou”, mas não tem o menor cabimento a gente mudar o regulamento, mudar a legislação brasileira, e não virar essa página por completo, fazendo a regularização migratória de quem foi prejudicado pelo Estatuto do Estrangeiro, né? Então, em seguida, ele já faz a proposta do projeto de lei [PL 7876/2017] que segue no Congresso... ano passado ficou ameaçado ali, com uma relatoria muito ruim. A gente chegou a conseguir conter, ela tava na CCJ, se eu não me engano, e era um deputado do PT que estava lá na presidência, e a gente conseguiu segurar ele ali, sem criar grandes alardes, porque estava pra ser rejeitado. E aí virou realmente uma tensão política ali, que é: se o Congresso rejeita fazer uma regularização migratória ampliada, que a gente nem chama mais de anistia pra não confundir os termos, né? Então a gente fala de regularização migratória ampliada, flexibilizada... Se o Congresso rejeita, isso inviabiliza totalmente fazer isso pela via administrativa, que o Executivo poderia fazer, se houvesse vontade política, né? Não precisa necessariamente ser como foram todas as outras leis de anistia que a gente teve né? Mas como existe esse projeto, o executivo fica meio assim: “tá, isso é da competência do Legislativo fazer, a gente poderia fazer, mas vamos ver a resposta que o Legislativo vai dar”. O Legislativo tava correndo pra um rumo muito ruim com esse projeto, então a gente conseguiu segurar ele lá, e esse tema segue em *standing by*, mas de fato é um tema que em todas as oportunidades de diálogo com o governo, desde o gabinete de transição, consulta para a política nacional [para migrações, refúgio e apatridia], com a COMIGRAR, a gente tem repetido, assim.

O Brasil não tem noção da quantidade de migrantes em situação irregular. Essas famílias certamente estão em uma situação muito mais vulnerável, sem dados, sem saber como ter resultado com políticas públicas. Como é que você vai pensar a política nacional, pensar a COMIGRAR, se não consegue ter a dimensão da quantidade real de pessoas imigrantes que estão no seu território? Então são várias consequências que têm em relação a isso, né? Então, esse foi um pouco o movimento que a gente fez naquele momento sobre o tema específico dos vetos.

**Entrevistador:** Letícia, em 2019, foi criada no Congresso Nacional, uma comissão mista permanente sobre migrações internacionais e refugiados, que é uma comissão que é reinstalada anualmente. Vocês têm algum contato, vocês conhecem essa comissão?

**Entrevistada:** Eu não vi como está a composição dela... Essa comissão foi criada, a gente também esteve muito próximo, porque ela conseguiu ser criada pela Bruna [Furlan] ainda no final da legislatura dela, pela Bruna, pelo [senador] Paulo Paim, foram os que mais encabeçaram. Ela conseguiu instalar, a gente sempre participou de reuniões para elaboração de planos de trabalho.

De fato, os parlamentares que são mais engajados... então depois que a Bruna saiu, o Túlio [Gadêlha, deputado federal], a Mara [Gabrilli, senadora] e o Paim ficaram mais próximos e se revezando nos cargos pra garantir um funcionamento mais controlado, né? Não deixar esse espaço aberto para ser ocupado por parlamentares que são contra a migração, né? Curiosamente, um dos parlamentares que mais enchem a nossa paciência com a questão da migração no congresso é herdeiro da família real, né? Bragança. É uma hipocrisia [risos], porque se a família real não migrou pro Brasil, não sei quem que migrou, porque daqui que eles não era. Então a gente se depara com esse tipo de coisa. O herdeiro da família real se colocando contra a migração, sabe? Entre outras figuras, os delegados da Polícia Federal, que sempre vão ter uma postura desfavorável, então eles acabam fazendo esse movimento.

A gente acompanha, sempre é chamado pra audiências públicas, pra sugerir nomes para participarem das audiências, quando tem visitas, deles, visitas externas, a gente sempre é chamado pra acompanhar, quando é aqui em São Paulo. A comissão já fez sobre o tema de afegãos no aeroporto, a comissão teve aqui, a senadora Mara esteve. Então a gente tem um trabalho próximo, de acompanhar, desde a criação, acompanhando o desenvolvimento da comissão. Se têm temas relevantes, a gente sugere. E também o tema das emendas parlamentares, né? Então por essa via, né? Falando tanto das emendas pessoais, da senadora Mara, do deputado Túlio, mas também emendas de bancada, e as emendas que eles propuseram, que aí tem todo um caminho né? Que eles propõem a emenda, tem que ser aprovado pela comissão de orçamento, depois isso vai pro Executivo, e até ser liberado, empenhado, muitas vezes isso fica só no papel, né? “Ah, foram 5 milhões destinados”. Quando vai ver chegou só 50 mil, né? Que existe muitos cortes pelo meio, que é outra história do orçamento, que às vezes eu fico tentando entender pra onde que foi esse dinheiro.

**Entrevistador:** Pra finalizar, eu só queria perguntar como têm sido os preparativos pra a segunda COMIGRAR, que ia ser agora no meio do ano, postergaram pro final do ano. Vocês têm participado das reuniões locais, estaduais? Como que têm sido a preparação pra etapa nacional?

**Entrevistada:** O que a gente viu, acho que o que vale a gente saber em relação a COMIGRAR, é que esse processo de conferência no tema migratório, ele se dá de uma forma um pouco diferente dos processos de conferência de outras políticas públicas como saúde, educação, assistência... que são processos de escuta, que são feitos nos entes federativos, e também de competência dos entes federativos. Então passa primeiro por uma conferência municipal, as propostas da [conferência] municipal vão para uma conferência estadual, e depois para uma conferência nacional. Então, em geral, os processos de conferência e consultas públicas das outras políticas públicas existentes se dão dessa forma, e são de competência dos poderes públicos, dentro dos eventos federativos, então prefeitura, do estado, e do governo federal.

No tema de migração, isso difere um pouco porque a migração, a gente não tem uma política nacional instituída e a gente não tem políticas municipais, políticas estaduais, nem uma política federal de migração. Então a metodologia que eles usam é uma metodologia de conferências por adesão. Então eles encorajam os estados a fazerem as conferências estaduais, que seja, de fato, mobilizado pelo governo estadual, mas as conferências livres e as conferências nacionais, a partir dos critérios estabelecidos, elas podem ser convocadas por ministérios, por prefeituras, pela sociedade civil, por universidades. Então, é um processo de conferência por adesão. Isso tem coisas boas e coisas ruins, né? Eu acho que é a questão do comprometimento, do vínculo do poder público nas instâncias mais locais, isso fica comprometido, né? Porque ela não é uma conferência vinculatória, mas ela [COMIGRAR II] aconteceu assim, né? Ao nosso ver também com um cronograma muito apertada, desde o início com essa história de 'ah, vamos criar uma política nacional', a gente vem questionando um pouco essa celeridade, essa vontade de fazer tudo tão rápido, porque isso pode fazer algumas consequências de costuras políticas talvez não tão bem feitas, para que, de fato, a política consiga funcionar, parar de pé, ter um engajamento e um comprometimento real dos outros ministérios, porque o Ministério da Justiça sozinho não consegue fazer uma política de migração. Então, assim, tirando essas questões de conjuntura que a gente vive, né? que não é apenas na migração, eu acho que isso perpassa vários temas, mas o processo de consulta da COMIGRAR ela vem nesse sentido. Aí nós, como Missão Paz, que é por onde eu posso dizer, a gente esteve envolvido em várias frentes, desde fazer conferências locais sobre temas específicos, sobre o tema de educação, e, em parceria com o ITTC, sobre migrantes no sistema prisional e acesso à justiça, tanto fazer uma conferência nacional, que eu pessoalmente realizei, uma conferência *on-line*, em março, foi uma conferência livre nacional, até a presença na própria conferência estadual. Mas como Missão Paz, a gente escolheu não se candidatar a nenhuma das conferências passíveis de candidatura, pra ser delegado, porque a gente tem uma leitura interna de que, de fato, quem deve falar daqui pra frente cada vez mais são os próprios migrantes. Então a gente engajou, criamos espaços, fizemos conferências e criamos espaço pra garantir... e não nos candidatamos. Mas no momento que for ter de fato essa conferência [nacional], e que abrirem as inscrições, da forma que a gente sabe, como tá no site da COMIGRAR, os 300 delegados e delegadas eleitos vão ser financiados pelo Ministério da Justiça, mas eles abrirão vagas pra observadores. E a gente tem recursos, a gente pretende fazer presença no debate e contribuir, mas sem estar, de fato, nesse lugar do delegado. Então essa tem sido aí a nossa participação na temática da COMIGRAR.

[comentários finais e agradecimentos]