

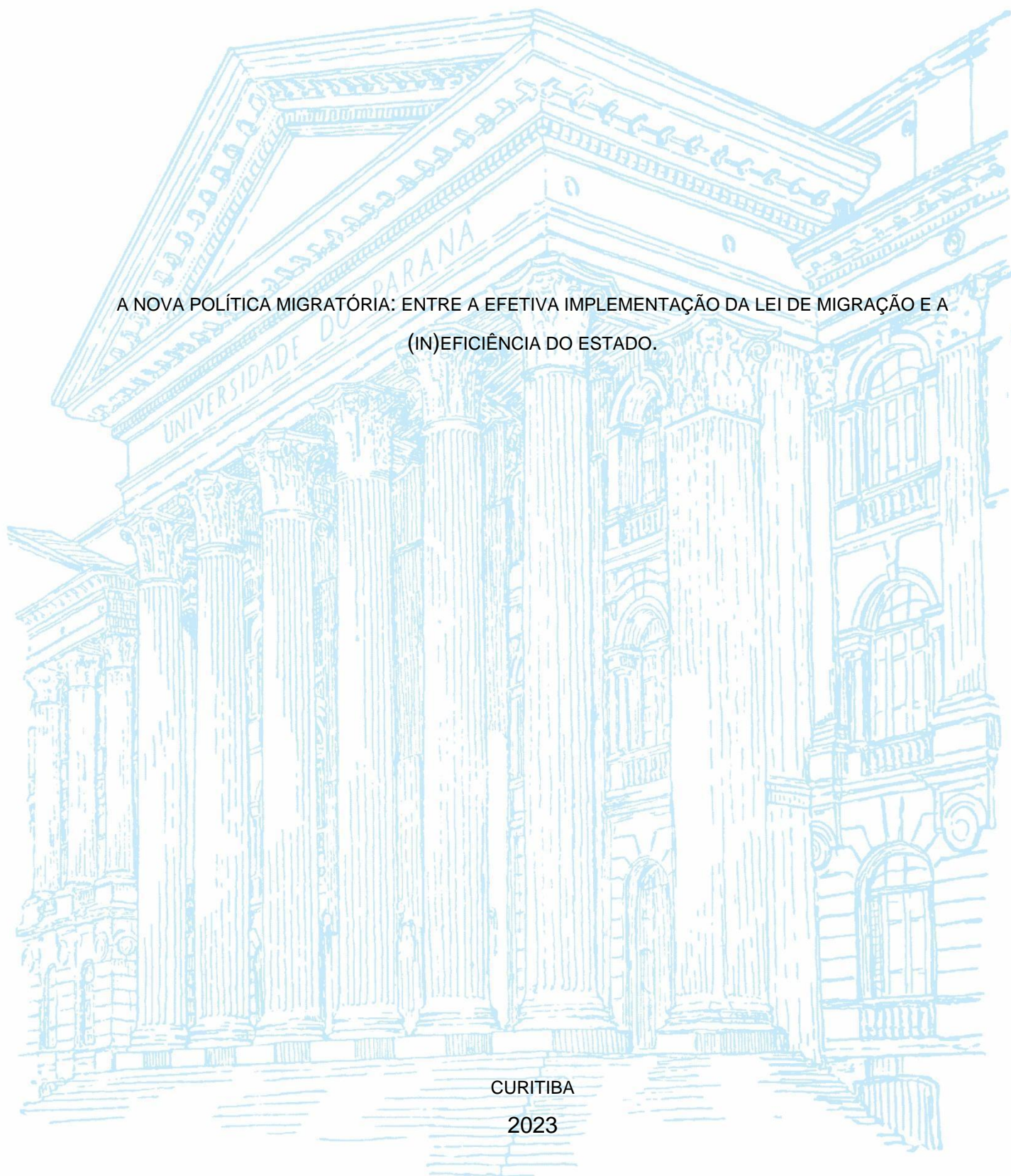
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DALGLISH FERNANDO VIEIRA

A NOVA POLÍTICA MIGRATÓRIA: ENTRE A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE MIGRAÇÃO E A  
(IN)EFICIÊNCIA DO ESTADO.

CURITIBA

2023



DALGLISH FERNANDO VIEIRA

A NOVA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: ENTRE A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE  
MIGRAÇÃO E A (IN)EFICIÊNCIA DO ESTADO.

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugênio Pereira

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Vieira, Dalglish Fernando

A nova política migratória : entre a efetiva implementação da lei de migração e a (in)eficácia do estado / Dalglish Fernando Vieira. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira.

1. Política pública. 2. Migrantes. 3. Sociedade civil - Organização. 4. Direitos humanos. I. Pereira, Alexsandro Eugenio. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008

## ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia vinte e sete de fevereiro de dois mil e vinte e três às 09:30 horas, na sala A definir, A definir, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **DALGLISH FERNANDO VIEIRA**, intitulada: **A NOVA POLITICA MIGRATORIA: ENTRE A EFETIVA IMPLEMENTACAO DA LEI DE MIGRACAO E A (IN)EFICIENCIA DO ESTADO**, sob orientação do Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), LUDMILA ANDRZEJEWSKI CULPI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC), GLAUCIA JULIÃO BERNARDO (INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: A banca recomendou a incorporação de revisões na versão final da dissertação.

CURITIBA, 27 de Fevereiro de 2023.

Assinatura Eletrônica

01/03/2023 16:16:14.0

ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

01/03/2023 17:10:21.0

LUDMILA ANDRZEJEWSKI CULPI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC)

Assinatura Eletrônica

06/03/2023 19:02:57.0

GLAUCIA JULIÃO BERNARDO

Avaliador Externo (INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ)

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **DALGLISH FERNANDO VIEIRA** intitulada: **A NOVA POLITICA MIGRATORIA: ENTRE A EFETIVA IMPLEMENTACAO DA LEI DE MIGRACAO E A (IN)EFICIENCIA DO ESTADO**, sob orientação do Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 27 de Fevereiro de 2023.

Assinatura Eletrônica

01/03/2023 16:16:14.0

ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

01/03/2023 17:10:21.0

LUDMILA ANDRZEJEWSKI CULPI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC)

Assinatura Eletrônica

06/03/2023 19:02:57.0

GLAUCIA JULIÃO BERNARDO

Avaliador Externo (INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ)

## RESUMO

O aumento dos fluxos migratórios no Brasil, nas últimas décadas, exige uma visão mais moderna acerca das migrações. Nesse contexto, a presente dissertação busca avaliar o papel do Estado e de entidades da sociedade civil organizada na implementação da Lei de Migração. A partir de 2010, com a crise humanitária no Haiti, o Brasil recebeu um grande número de migrantes internacionais. O mesmo processo se repetiu no caso dos sírios, em virtude da guerra civil e, mais recentemente, com os venezuelanos, em razão da grave crise humanitária. No mesmo período, a questão migratória ganhou espaço na agenda pública, o que proporcionou um amplo debate político e social que, após um complexo processo legislativo, em 2017, culminou com a edição e sanção da referida lei, revogando-se o estatuto do estrangeiro, vigente até o momento. Dentre os principais avanços do novo marco legal, destaca-se a sua abordagem mais humana, considerando o migrante como um sujeito de direito, muito embora os vetos do Presidente da República e o decreto regulamentador em dissonância com o texto da lei. De outro lado, a criação de leis e normas infraconstitucionais, *per si*, são insuficientes à implementação e efetividade de uma política pública. Assim, inicialmente, buscou-se compreender os principais conceitos acerca da migração internacional, bem como as principais teorias e o ciclo de políticas públicas. Além disso, apresentou-se uma evolução histórica da política migratória no Brasil e o processo legislativo que culminou com o novo marco legal migratório, buscando-se, deste modo, verificar as discussões e o momento que precederam a aprovação do texto. Por tratar-se de um trabalho, sobretudo, de natureza qualitativa, embora também existam elementos quantitativos, a análise se deu a partir da normalização e apresentação de microdados disponíveis na base do Observatório de Migrações (OBMIGRA), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, acerca do registro de entrada de migrantes e, também, do acesso destes ao mercado formal de trabalho e à educação. Além disso, a análise pautou-se por dados específicos da Operação Acolhida, análise de atas do Conselho Nacional de Migrações (CNIG), bem como de dados acerca da atuação da sociedade civil no acolhimento de migrantes. Verificou-se, muito embora os avanços da nova legislação, das recentes ações desenvolvidas pelo Poder Público e do relevante papel da sociedade civil nesse processo de implementação da lei de migração, que, atualmente, no Brasil há um processo de construção de uma política nacional migratória e que a articulação entre os diversos atores sociais é fundamental para sua efetivação. Ante o exposto, a presente dissertação contribui com a literatura acerca da temática à medida que, a compreende os avanços normativos, mas também aponta para as principais fragilidades e dificuldades auferidas nesse processo de implementação e da efetivação de uma política pública que, de fato, garanta aos migrantes os direitos previstos na legislação.

Palavras-chave: migrantes; políticas públicas; lei de migração; sociedade civil organizada; direitos humanos.

## ABSTRACT

Recent decades have been marked by increasing migration movements, demanding for a modernized approach regarding this matter. In this context, the present dissertation assesses the State and the organized civil society roles in the Migration's Law implementation. From 2010 onwards, Brazil received a huge number of international migrants, due to the humanitarian crisis in Haiti. The same happened with Syrians, as a result of the civil war, and with Venezuelans for the sake of the severe humanitarian crisis. In the same period, the migration subject gained space in the public agenda, a fact that led to a broad social and political debate. In 2017, after a complex legislative process, these debates culminated in the sanction of the aforementioned law, repealing the foreigner's statute, in effect until then. Despite the criticism to the president of the republic vetoing the text approved by the National Congress, among the main advances of the new legal framework, its more humane approach stands out, considering the migrants as right-holders instead of as a threat. Although the normative advance, the creation of subconstitutional laws and norms, per se, are insufficient for the implementation and effectiveness of a public policy. Thus, initially, it was sought to understand the main concepts about international migration, as well as the main theories and public policies' cycle. In addition, a historical evolution of the migration policy in Brazil and the legislative process that culminated with the new legal migratory framework were presented, as an approach to verify the discussions and the moment that preceded the approval of the text. Although this dissertation is defined as a work of a qualitative nature, the analysis was also supported by quantitative data obtained from the normalization of microdata available at the base of the Migration Observatory - OBMIGRA, linked to the Ministry of Justice and Public Security - MJSP, about the registration of migrants and their access to the formal labor market and education. Moreover, the analysis was based on specific data from "*Operação Acolhida*", analysis of the minutes of the National Council on Immigration - CNIg, as well as data on the activities of organized civil society in the reception of migrants. Despite the advances in the new legislation, the recent actions taken by the Public Power and the relevant role of civil society in migration's law implementation process, it was verified that there is currently a process of construction of a national migration policy and that the articulation between the several social agents is crucial for its actual implementation. The present dissertation contributes to the literature on the subject by understanding the normative advances, but also by pointing out the main weaknesses and difficulties undergone in this implementation process and execution of a public policy that, in fact, guarantees migrants the rights set forth in the legislation.

Keywords: migrants; public policies; organized civil society; human rights.



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (SECCHI, 2019).....	30
FIGURA 2 – CLASSIFICAÇÃO DE TIPOS DE PROBLEMAS (SECCHI, 2019).....	31
FIGURA 3 – NÚMEROS DE MOVIMENTOS DE ENTRADAS E SAÍDAS: MIGRAÇÃO VENEZUELANA (JANEIRO 2017 – JULHO 2022).....	82
FIGURA 4 – NÚMERO DE DOCUMENTOS EMITIDOS E TOTAL DE REGISTROS DE RESIDÊNCIA E SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO (JANEIRO 2017 – JULHO DE 2022).....	83



## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – NÚMERO DE MIGRANTES INTERNACIONAIS (2010 – 2021).....	68
TABELA 2 – NÚMERO DE CTPS EMITIDAS PARA MIGRANTES (2010 – 2019)...	71
TABELA 3 – NÚMERO DE MIGRANTES COM ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA (2010 – 2019).....	73
TABELA 4 – NÚMERO DE MIGRANTES COM ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR (2010 – 2018).....	75

## LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 – TOTAL DE MIGRANTES X TOTAL DE CTPS EMITIDAS X TOTAL DE MIGRANTES NA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR.....76
- GRÁFICO 2 – TOTAL DE MIGRANTES X TOTAL DE CTPS EMITIDAS X TOTAL DE MIGRANTES NA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR (HAITIANOS)...77
- GRÁFICO 3 – TOTAL DE MIGRANTES X TOTAL DE CTPS EMITIDAS X TOTAL DE MIGRANTES NA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR (VENEZUELANOS).....79

## LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BIS	Batalhão de Infantaria de Selva
CAGED	Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CERMA	Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná
CF/88	Constituição Federal
CFAE	Comitê Federal de Assistência Emergencial
CNIG	Conselho Nacional de Imigração
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COMIGRAR	Conferência Sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional Para os Refugiados
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRE	Comissão de Relação Exteriores e Defesa Nacional
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CSVM	Cátedra Sérgio Vieira de Mello
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DP	Defensoria Pública
DPU	Defensoria Pública da União
EB	Exército Brasileiro
FSMM	Fórum Social Mundial das Migrações
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPPMI	Instituto de Políticas Públicas Migratórias
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho

MRE	Ministério das Relações Exteriores
OBMIGRA	Observatório de Migrações
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgãos da Sociedade Civil
PF	Polícia Federal
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMFI	Prefeitura Municipal de Foz Do Iguaçu
PMUB	Programa de Política Migratória e Universidade Brasileira
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PRF	Polícia Rodoviária Federal
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RFB	Receita Federal do Brasil
RNE	Registro Nacional de Estrangeiros
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEJU	Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Paraná
SISMIGRA	Sistema de Registro Nacional Migratório
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>INTRODUÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS, CONCEITOS E ETAPAS.....</b>	<b>18</b>
2.1	PRINCIPAIS TEORIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	19
2.2	O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	30
2.3	MIGRAÇÃO INTERNACIONAL: CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES.....	37
<b>3</b>	<b>POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO À LEI DE MIGRAÇÕES.....</b>	<b>42</b>
3.1	A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA. ....	43
3.2	O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI DE MIGRAÇÕES .....	48
<b>4</b>	<b>A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL EM NÚMEROS. ....</b>	<b>62</b>
4.1	NÚMEROS E AMPLITUDE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO PODER PÚBLICO.....	66
4.1.1	Dados do Sistema Nacional de Registro Migratório (SISMIGRA).....	66
4.1.2	Dados da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). ....	69
4.1.3	Dados da Educação (INEP): Censo Escolar, Censo Superior.....	72
4.1.4	Análise dos dados lado a lado.....	76
4.2	A SITUAÇÃO VENEZUELANA: DADOS DA “OPERAÇÃO ACOLHIDA”. ....	80
<b>5</b>	<b>DO PROGRESSISMO LEGAL: AVALIAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA A PARTIR DA LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017 (LEI DE MIGRAÇÃO) .....</b>	<b>86</b>
5.1	DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO - CNIG: PRINCIPAIS DISCUSSÕES.....	87
5.2	A OPERAÇÃO ACOLHIDA ENQUANTO POLÍTICA MIGRATÓRIA.....	94
5.3	O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL NO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA. ....	97
5.4	CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS.....	103
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>113</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Até o final do século XIX e início do século XX, a migração não era considerada um objeto de estudo sociológico relevante, quando Richmond (1988), ao analisar os clássicos Malthus, Marx, Durkheim e Weber, demonstrou que a migração era analisada enquanto consequência do processo de desenvolvimento do capitalismo, assim como os processos de industrialização e urbanização (SASAKI; DE; ASSIS, 2000).

Foi a partir da globalização e das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais em andamento no último século, que os processos migratórios internacionais ganharam novas modalidades e, conseqüentemente, surgiu a necessidade de reavaliação desses processos para conhecimento e entendimento. Os fluxos migratórios ocorrem desde a Idade Antiga por fatores diversos, como conquistas, êxodos, adaptação etc. Contudo, ainda existem dúvidas quanto a forma como os migrantes são reconhecidos, bem como seus direitos e deveres, pelos Estados nacionais (APARECIDA et al., 2018).

A história da formação econômica, política e social brasileira é pautada nos fenômenos de entrada de migrantes, na sua maior parte, objetivando a exploração do país, como foi no caso dos portugueses, mas também com objetivo de colonizá-lo e, assim, ampliar seus territórios (CULPI, 2019).

A migração internacional para o Brasil se intensificou a partir da segunda metade do século XIX e, embora também esteja relacionada com a abolição da escravidão em 1888, se deu em razão de tensões entre trabalhadores e grandes proprietários de terras na Europa, com crises agrícolas, a opressão fiscal, as políticas comerciais, o desemprego e os sistemas econômicos incapazes de garantir trabalho e renda para todos (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017)

Embora estudos sobre fluxos migratórios sejam relativamente recentes, a migração não é uma questão contemporânea, mas sim de um movimento contínuo que deveria ser tratado com um mínimo de naturalidade pelos Estados. Contudo, a

diversidade e a grande movimentação de pessoas, comumente despertam desconfiança não apenas em governantes, mas também nas populações nacionais.

A modernização do arcabouço legal e normativo acerca das migrações é fundamental para a desestigmatização do migrante, bem como para a criação de uma sociedade diversa e pacífica e em consonância com a dinâmica dos fluxos migratórios. Uma legislação clara e moderna é fundamental para que possamos pensar na garantia de direitos para os migrantes e, esse avanço só é possível a partir da atuação efetiva do Poder Público nesse processo.

A edição da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, Lei de Migrações, estabelece uma nova maneira de enxergar o migrante, agora com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes, tanto dos estrangeiros que por aqui aportam quanto para os brasileiros que vivem no exterior (OLIVEIRA, 2017).

Sobre esse aspecto, a maneira como se pensava políticas públicas para as populações de fronteira não é mais suficiente. Salienta-se que o revogado Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, tinha como máxima a segurança nacional, não a universalidade dos direitos humanos.

O aperfeiçoamento e a criação de novas políticas públicas para o migrante perpassam por uma análise acerca do papel do Estado não apenas na elaboração, mas principalmente na implementação de políticas públicas migratórias, em especial de acolhimento. Além disso, tão importante quanto a criação de políticas públicas, é a identificação e a articulação do poder público com entidades da sociedade civil organizada, haja vista o relevante papel desempenhado na efetivação de políticas sociais.

Como exemplo da importância dessa articulação entre o Poder Público e a sociedade civil organizada, desde 2018, sob a coordenação do Exército Brasileiro, inúmeras entidades nacionais e internacionais tem trabalhado na recepção de migrantes venezuelanos que têm chegado pela fronteira da Venezuela com o Estado de Roraima (RR), em virtude da crise venezuelana.



Análises de migrações contemporâneas no Brasil têm apontado para uma política migratória ainda em construção, apesar de sensíveis avanços nos últimos anos, com a vigência da Lei de Migração.

O processo legislativo que precedeu a aprovação e sanção do novo marco migratório foi marcado por intensos debates entre governantes, parlamentares e a sociedade civil organizada, para que se chegasse ao texto apto à aprovação naquele momento. Dentre os principais pontos discutidos, é possível destacar a busca pela quebra do paradigma da securitização, fortemente presente no antigo Estatuto do Estrangeiro.

Contudo, a sanção do então Presidente da República, Michel Temer, veio acompanhada de uma série de vetos que acabaram por desidratar fortemente o texto aprovado pelo Congresso. No mesmo sentido foi o decreto regulamentador da nova lei.

Na prática, alguns estudiosos entendem que os vetos foram estratégicos e suficientes para que, a despeito dos avanços, permanecesse a interpretação anteriormente aplicada ao Estatuto do Estrangeiro, ou seja, uma legislação progressista que teria por objetivo principal quebrar os paradigmas que remontam ao período ditatorial, atualmente tem sua implementação limitada.

Embora se reconheça alguns avanços da nova legislação, há que se verificar as motivações e desafios que até o momento têm impedido ao Estado a implementação integral da norma, haja vista a atuação cada vez mais presente de entidades da sociedade civil, razão pela qual o presente trabalho propõe uma análise da atuação institucional do Estado na implementação da Lei de Migração.

O presente trabalho se propõe a compreender os avanços da política migratória brasileira a partir da Lei de Migração, bem como as dificuldades encontradas na sua efetiva implementação. Especificamente, buscou-se compreender os principais aspectos teóricos de políticas públicas, bem como a evolução normativa da questão migratória, para, assim, analisar a atuação do Estado e da Sociedade Civil na implementação de uma política migratória ampla e efetiva.

Para alcançar os objetivos propostos, estruturou-se essa dissertação em quatro capítulos. Por sua vez, metodologicamente é possível enquadrar o presente trabalho como de natureza qualitativa, ao passo que, a partir de dados oficiais, se analisará a política migratória brasileira, bem como os papéis desempenhados pelo Poder Público e pela Sociedade Civil Organizada.

Em um primeiro momento, no primeiro capítulo, serão abordadas os principais conceitos de políticas públicas bem como eventuais teorias que podem responder algumas questões relacionadas ao processo pelo qual passa a política migratória brasileira. Além disso serão apresentadas etapas do ciclo de políticas públicas, desde a identificação do problema até a sua extinção.

No segundo capítulo buscou-se apresentar uma linha do tempo da política migratória brasileira, desde o Estatuto do Estrangeiro até a Lei de Migração, apontando alguns marcos normativos que demonstram o processo de construção de uma política nacional migratória pelo qual o Brasil tem passado nas últimas décadas.

Na sequência, o terceiro capítulo será dedicado a apresentação de dados oficiais coletados a partir da base oficial do OBSERVATÓRIO DE MIGRAÇÕES, mantida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Do mesmo modo, serão apresentados dados oficiais da Operação Acolhida realizada na fronteira do Brasil com a Venezuela, no estado de Roraima (RR) e cujo objetivo principal é o acolhimento e interiorização de migrantes venezuelanos.

Por fim, no quarto capítulo, serão analisados, dentre outros aspectos, a atuação do Conselho Nacional de Imigração (CNIG), a partir da leitura das atas dos últimos anos, o relevante papel desempenhado pela Sociedade Civil Organizada na implementação de políticas para os migrantes, além dos avanços e dificuldades encontradas pelo Estado na implementação de uma política nacional migratória e, conseqüentemente, na efetivação de direitos fundamentais para essa população.

O presente trabalho se propõe a contribuir para uma discussão ampla acerca dos avanços necessários à implementação de uma política nacional migratória apta a garantir os direitos já assegurados no novo marco legal, ao mesmo tempo que evidencia as fragilidades da atual política, com o intuito de promover uma avaliação e

apresentar um possível redirecionamento para a forma de pensar a política migratória no Brasil.

## 2 INTRODUÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS, CONCEITOS E ETAPAS.

O termo política, *per si*, pode nos remeter a uma série de definições a depender, até mesmo, do idioma em que está inserido. Embora o presente trabalho tenha sido produzido em vernáculo, o sentido adotado remete à compreensão do termo *policy* na língua inglesa, ou seja, uma dimensão mais concreta e com orientação específica para tomada de decisão e ação (SECCHI, 2019).

Nesse sentido, a política aqui tratada diz respeito a aspectos normativos, diretrizes e orientações para que determinado segmento da sociedade possa desenvolver suas atividades, ter acesso a serviços, possa compreender os termos de determinada relação jurídica, ou mesmo para que se garanta o acesso a direitos basilares.

Dada a complexidade e diversidade das relações e problemas que emergem de uma sociedade, não raro nos deparamos com situações em que o cidadão comum se encontra inapto a resolver determinado problema sozinho. Nesses casos, sobretudo quando não se trata de um problema exclusivo, mas sim coletivo, espera-se uma intervenção estatal. A essa ação, no sentido aqui proposto, daremos o nome de política pública.

Assim, a grosso modo, política pública pode ser considerada a resposta dada, via de regra, pelo Poder Público a algum problema social. No entanto, há que se considerar que, muitas vezes, deixar de dar uma resposta também pode vir a ser considerada uma política pública (negativa).

O campo das políticas públicas tem se consolidado como um campo do conhecimento principalmente a partir dos anos 1950, antes, porém, ainda que de forma dissociada, buscava-se em campos específicos do conhecimento a resposta para as questões inerentes ao convívio social.

O presente capítulo visa introduzir o tema das políticas públicas a partir de alguns aspectos teóricos, mas, para além disso, buscará estabelecer os principais conceitos norteadores de uma política pública, a iniciar pelo ciclo da política (*the policy*

*cycle*), porém, com ênfase na fase de avaliação da política pública, objeto desta pesquisa.

## 2.1 PRINCIPAIS TEORIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos e principais discussões sobre o campo das políticas públicas remontam aos períodos da grande crise econômica de 1929 e ao período pós 2ª Guerra Mundial, especificamente nos EUA e, especialmente, a partir dos trabalhos desenvolvidos por Harold Lasswell. Para o autor, era possível enxergar a Ciência das Políticas como o conjunto de disciplinas interessadas em explicar os processos de formulação e execução de políticas de um determinado período (LASSWELL, 1951).

O período entre guerras (1918-1939) marcou um aumento considerável do papel do Estado nos EUA, sobretudo na última década que antecedeu o início da 2ª Guerra, com os programas propostos por Roosevelt no âmbito do *New Deal*<sup>1</sup>. O presidente recém-empossado, diante da situação econômica pela qual passava o país, após análise, entendeu que as medidas do programa de recuperação econômica que havia proposto deveriam atender a três grandes objetivos: adotar políticas que acabassem com a Grande Depressão (1929), criar programas que aliviasses a população em dificuldade e, ao mesmo tempo, encabeçar uma série de reformas capazes de prevenir eventual outra depressão (*recovery, relief and reform*) (BACAS, 2019).

O momento pelo qual passava a economia estadunidense, a expansão do papel estatal adotada por Roosevelt e, principalmente, os problemas concernentes à esta foram a principal motivação para o desenvolvimento do aparato teórico para o campo da Ciência das Políticas. Naquele momento, tratava-se de algo necessário e capaz de permitir uma melhor interpretação do fenômeno da ação estatal. Do mesmo modo, serviria para a propositura de soluções aos novos desafios que surgiram ao

---

<sup>1</sup> Constituiu um conjunto de medidas apresentadas pelo Presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt com o objetivo de aumentar o poder do Estado como forma de vencer uma “guerra” contra a crise econômica, ainda que tivesse anteriormente criticado essa expansão estatal. Roosevelt buscava influência nas ideias de intervenção econômica surgidas com o esforço durante a Primeira Guerra Mundial (BACAS, 2019).

longo do adensamento das atividades estatais (FERNANDES, IVAN F. DE A. L.; ALMEIDA, 2019).

Para Sabatier (1991), quando iniciaram os primeiros estudos acerca do campo das políticas públicas, estes se mostravam essencialmente desconexos de bases teóricas e voltados apenas a compreender setores e estágios específicos de políticas, com foco, normalmente, nas fases de implementação e formulação de políticas, sem a preocupação das consequências ao longo do tempo das políticas implementadas, que normalmente implicam na expansão do papel estatal (SABATIER, 1991).

Nesse contexto, a compreensão das várias abordagens teóricas do processo de políticas públicas se mostra fundamental ao avanço e qualificação desse campo de estudo. Para Weible e Carter (2017), o estudo e a compreensão do processo de políticas públicas pressupõe uma análise das “interações que ocorrem ao longo do tempo entre políticas públicas e atores, eventos, contextos e resultados”. De acordo com os autores, essa tende a ser uma definição mais ampla, que contemplará uma análise das políticas públicas independentemente da abordagem ou ênfase dada pelo pesquisador (WEIBLE; CARTER, 2017).

De acordo com Filipe e outros (2019), apenas a partir dos anos 1980/1990 que os estudos procuraram compreender a política pública de maneira mais ampla investigando seis elementos fundamentais: atores, instituições, redes (subsistemas), ideias (crenças), fatores contextuais e eventos. Essas mudanças com relação a abordagem teórica teriam relação com demandas de diversos tipos de movimentos civis e sociais que surgiam no mundo todo clamando por uma maior participação da sociedade nos processos de políticas públicas. Para os autores, a teorização mais recente acompanha uma alteração decorrente da própria mudança no entendimento do papel das ciências frente aos temas da complexidade, que perpassam o processo pela qual políticas emergem e são moldadas e os novos desafios apresentados às sociedades democráticas (FERNANDES, IVAN F. DE A. L.; ALMEIDA, 2019).

Como mencionado, os primeiros estudos acerca das políticas públicas são creditados aos trabalhos desenvolvidos por Lasswell, especialmente, após a 2ª Guerra Mundial, haja vista as condições políticas, econômicas e sociais pelas quais os EUA passavam e que pediam intervenção do estado para a resolução de

problemas sociais. Para tanto, exigia-se cada vez mais informações sobre os mais variados setores (educação, saúde, transporte, segurança, etc.), as quais eram restritas aos respectivos segmentos (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Nesse período, por influência de Charles Merriam, Harold Lasswell buscou organizar e sistematizar um campo específico destinado ao estudo das políticas públicas. Para Lasswell, o estudo da ação governamental deveria ser pautado na multidisciplinaridade e, enquanto ciência, a política pública deveria buscar ferramentas analíticas nas diversas áreas do conhecimento humano (BARCELOS, 2015).

Lasswell acreditava que as políticas públicas se consubstanciam no resultado do trabalho de especialistas que, a partir das ferramentas científicas inerentes a cada uma das suas áreas do conhecimento, seriam capazes de desenvolver e/ou identificar as melhores alternativas à ação governamental. Nesse sentido, a abordagem metodológica da ciência das políticas públicas seria eminentemente quantitativa, baseada em complexas modelagens matemáticas, modelos de teorias dos jogos e outras sofisticações possibilitadas pelo avanço científico (BARCELOS, 2015).

De acordo com Fischer (2003) *apud* Fernandes *et. al* (2019), Lasswell queria criar uma ciência social aplicada que poderia atuar como uma mediadora entre a academia, decisores governamentais e cidadãos comuns, fornecendo soluções objetivas para os problemas que poderiam diminuir ou minimizar as necessidades de debates políticos improdutivos sobre as questões políticas mais urgentes (FERNANDES, IVAN F. DE A. L.; ALMEIDA, 2019).

Conforme mencionado, a base teórica do modelo de Lasswell advinha essencialmente das ciências exatas e da economia. As abordagens eram na maioria das vezes pautadas em pressupostos racionais, motivo pelo qual, mais tarde, seu modelo ficou conhecido como “modelo racional compreensivo” (BARCELOS, 2015).

Para Araújo; Rodrigues (2017), Lasswell foi um dos primeiros autores, em 1956, a tentar estabelecer/formular o conjunto de etapas de desenvolvimento do processo político, propondo uma classificação baseada em sete etapas: “informação”, que seria voltada a coleta de dados, “iniciativa”, que buscava viabilizar a aprovação de medidas de política, “prescrição”, no sentido de formular medidas, normas e regras, “invocação”, que teria como finalidade a justificativa e especificação dos benefícios e das sanções, “aplicação”, que dava conta da concretização das medidas, “avaliação”, que visava demonstrar se houve sucesso ou insucesso nas decisões e, por fim,



“cessação”, que seriam as regras e instituições criadas no âmbito da política aprovada (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

A sistematização da ciência das políticas públicas em etapas visava facilitar a compreensão de todas as fases do processo de políticas estabelecendo uma sequência lógica para o processo e, talvez, por esse motivo tenha se tornado referência e base para os estudos que sucederam, os quais, em sua maioria, buscaram um aprofundamento do modelo de Lasswell.

Nesse sentido, tem-se nesses estágios funcionais (estágios heurísticos) que as políticas emergiram por meio de uma trajetória lógica específica desde o ponto de entrada no sistema, seguidos de processos de decisão e implementação até a escolha final sobre o prosseguimento do assunto ou o término do curso de ação, contribuindo diretamente para os estudos conduzidos por Kingdon (1984), sobre a formação da agenda, por Lindblom (1959), sobre a formulação da política, de Pressman e Wildavsky (1973), sobre a implementação ou a de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível de rua. Estes modelos foram bastante populares nas décadas de 1970 e 1980 e deram origem à abordagem dos ciclos (FERNANDES, IVAN F. DE A. L.; ALMEIDA, 2019).

Alguns anos mais tarde, Charles Edward Lindblom, estudioso norte-americano, apresentou uma alternativa ao modelo racional compreensivo de Lasswell. Intitulado “modelo incremental”, o modelo proposto por Lindblom partia do pressuposto de que os seres humanos, naturalmente, são limitados cognitivamente e, conseqüentemente, possuem uma capacidade analítica e decisória racionalmente limitada. Assim, um modelo voltado à tomada de decisão teria que ser reajustado, contemplando, além de dados científicos, o contexto político em que se desenvolve (MELO; FUCIDJI, 2016). Nesse sentido, o método racional só seria aplicável a problemas relativamente simples.

LINDBLOM (1959) sustentou a ideia de que em muitos processos de políticas, os meios e os fins são escolhidos simultaneamente dentro do processo administrativo. Para o autor, os decisores não iniciam uma política a partir de objetivos ideais, mas sim a partir de políticas já elaboradas e executadas. O foco da sua atenção estava na identificação da margem de manobra dos decisores políticos, o que o levou a construir uma abordagem analítica alternativa, o “incrementalismo” (FERNANDES, IVAN F. DE A. L.; ALMEIDA, 2019; LINDBLOM, 1959).

Diferentemente do método racional, cujas principais características restringem-se ao fato de a formulação de políticas ser abordada a partir da análise de meio e fins, em que uma “boa” política consistiria na revelação do meio mais apropriado para se alcançar o resultado, no modelo incremental o ponto preponderante para definir se uma política é “boa” ou não está na sua aceitação por especialistas/analistas, de modo que os meios tornam-se secundários, desde que esta cumpra minimamente com sua finalidade.

Para Lindblom (2014), o modelo é marcado, também, por uma análise mais enxuta em que importantes resultados possíveis são deixados de lado; Importantes propostas potenciais de solução são ignoradas e importantes valores afetados não são levados em conta, motivo pelo qual, para além dos dados científicos, a análise das alternativas admite um aspecto político (LINDBLOM, 1959).

Em se tratando da formulação de políticas públicas, as abordagens pluralistas e incrementalistas dão ênfase menor ao papel das ideias, uma vez que destacam os jogos de poder e as estratégias levadas a cabo pelos mais diversos atores envolvidos no *public policymaking*. As disputas entre os mais variados grupos seriam tão complexas que os resultados não seriam “racionais”, mas sim a expressão dos “acordos a que se consegue chegar” (BARCELOS, 2015).

Por sua vez, tomada a decisão por parte dos formuladores de políticas públicas (*policy makers*), alguns autores se debruçaram a analisar essas decisões visando estruturar o processo de implementação das políticas. Para Segatto (2000), a pesquisa empírica realizada na primeira metade do século XX negligenciou o estudo dos processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações, os quais passaram a ser abordados apenas após Pressman & Wildavsky (1984), ao apresentarem as duas principais correntes teóricas acerca do tema: *top-down* (de cima para baixo), que buscava verificar os mecanismos que levariam a implementação a se aproximar da formulação da política; e *bottom-up* (de baixo para cima), por meio da qual se acreditava que a implementação modificava a formulação, haja vista que a política formulada, por melhor que possa ser, continua sendo vaga e ambígua. Além disso, os múltiplos atores na fase da implementação gozam de certa discricionariedade (SEGATTO, 2000).

Os adeptos da visão *top-down* compreendem que as decisões dos formuladores são preponderantes para que se possa estruturar um processo de implementação que viabilize a execução capaz de atingir os objetivos almejados pela

legislação, por exemplo. Esse modelo busca estabelecer uma relação direta entre as ações dos atores responsáveis pela implementação de determinada política e os objetivos do formulador da política (MATLAND, 2013; WINTER, 2006).

Nesse sentido, tem-se que o modelo *top-down* está relacionado ao modelo racional de formulação das políticas públicas, haja vista estabelecer uma diferenciação entre os atores que formulam e implementam a política. Além disso, o modelo caracteriza-se por estabelecer uma espécie de relação hierárquica entre os objetivos do formulador e as ações adotadas na implementação. Ante o exposto os autores buscam responder às seguintes perguntas: As ações adotadas são condizentes com os objetivos a serem atingidos? Em que medida os objetivos foram atingidos? Quais fatores explicam os produtos e resultados da política? E, por fim, como a política foi avaliada e reformulada ao longo do tempo?

Para Matland (2013) as principais críticas aos adeptos do modelo estão justamente na centralidade dada à formulação da política, deixando de lado aspectos políticos da implementação, uma vez que, conforme informado anteriormente, eles são fiéis a distinção entre os atores responsáveis pela formulação e pela implementação da política (MATLAND, 2013).

Em contrapartida, o modelo *bottom-up* é caracterizado por admitir certo grau de interferências políticas na implementação. Os adeptos desse modelo compreendem que a troca, barganha, dissenso, contradição ou ambiguidade entre os objetivos, dentre outros aspectos, fazem parte do processo de políticas públicas e, portanto, a implementação deve ser considerada um processo de retroalimentação contínuo entre o decidido e o implementado. Assim, uma política deve admitir alterações, independentemente do estágio do seu ciclo de vida (SEGATTO, 2000).

De acordo com Matland (2013), para que se tenha uma análise mais realista, os *bottom-uppers* sustentam que se deve observar o público-alvo de determinada política, bem como os profissionais responsáveis por sua entrega. Caso isso não ocorra, fatores contextuais, resultado do dissenso entre o poder público e os cidadãos, poderiam impactar sobremaneira as condições apresentadas pelos formuladores e, conseqüentemente, o processo de formulação e implementação da política (MATLAND, 2013; SEGATTO, 2000).

A partir desse entendimento, LIPSKY (1980) compreendia que os implementadores (na maioria burocratas), a partir da interação com outros atores de políticas, professores, médicos, policiais, economistas, dentre outros, promoviam uma

espécie de reformulação da política na fase de implementação. Além disso, estes teriam maior capacidade para congregarem aspectos normativos e recursos de modo a entregar melhores resultados (LIPSKY, 1980).

Sabatier (1991) ressalta que para o sucesso do processo de implementação, os objetivos devem ser precisos e claramente ranqueados, deve haver a incorporação de uma teoria causal válida, fundos adequados para a implementação, o número de pontos de veto deve ser minimizado, sanções e induções para diminuir a resistência, às decisões na implementação devem se basear nos objetivos da organização e as agências implementadoras devem se orientar pela legislação e dar prioridade ao programa (SABATIER, 1991).

Muito embora os modelos apresentados até o momento, o reconhecimento do campo das políticas públicas passou a ganhar mais espaço na administração pública a partir da década de 1980 por meio das obras “*Agendas, Alternatives and Public Policies*” (KINGDON, 1984), “*Agendas and Instability in American Politics*” (BAUMGARTNER e JONES, 1993) e “*Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*” (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993) (BARCELOS, 2015).

De acordo com BARCELOS (2015), o ponto comum entre as abordagens dos três autores é a preocupação em relação aos processos de mudanças das políticas públicas. O Modelo de Coalizões de Defesa desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) apresenta a ideia de que a disputa entre coalizões dentro de um subsistema de política pública faz com que prevaleçam determinadas ideias em detrimento de outras. Para o autor, a política pública é suscetível a mudanças, a depender a maneira como estas coalizões desenvolvem estratégias, mobilizam recursos e exploram momentos chave no tempo (BARCELOS, 2015).

As coalizões se organizam em torno de um sistema de crenças pautado a partir de três pilares estruturantes, porém respeitando uma hierarquia entre eles. O primeiro deles está relacionado a suposições normativas e ontológicas sobre a natureza humana e a prioridade que se dá a certos valores da sociedade; já o segundo diz respeito a convicções políticas, fazendo-se uma correlação entre os aspectos normativos sobre determinada política realizando um exercício de previsibilidade acerca de como o subsistema deveria se comportar; por fim, o terceiro pilar será o responsável por correlacionar as preferências relacionadas com instrumentos específicos ou propostas lidando com subcomponentes do sistema de uma política pública. Para além das alterações decorrentes de qualquer mudança nesse sistema

de crenças, a política também pode ser alterada em virtude do impacto de fatores externos (FERNANDES, IVAN F. DE A. L.; ALMEIDA, 2019).

O modelo apresentado por Baumgartner e Jones (1993), conhecido por “Equilíbrio Pontuado”, tem por objetivo explicar as razões pelas quais o processo de políticas públicas normalmente é caracterizado por ser estável em sua maior parte, em que se percebem poucas mudanças incrementais, mas, ao mesmo tempo, possui uma parte menor, pontuada, em que ocorrem mudanças em grande escala (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006).

Luísa Araújo e Maria de Lurdes Rodrigues (2017) explicam que a teoria de Baumgartner e Jones é construído com base no entendimento de que os processos políticos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, pontuado ou interrompido, ocasionalmente, por mudanças de larga escala. Para elas, o objetivo principal dos autores foi construir uma abordagem que permitisse explicar as descontinuidades ou interrupções, quer as continuidades das políticas, argumentando que o mesmo sistema institucional gera as mudanças pequenas e graduais e as grandes rupturas, a partir de uma metodologia que combina estudos qualitativos de políticas públicas com estudos quantitativos, acompanhando as mudanças de políticas por um longo período de tempo (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Para Jones e Baumgartner (2012), a teoria do equilíbrio pontuado nasceu da insatisfação com os modelos de processos políticos que enfatizavam a estabilidade, as regras, o ajuste incremental e o “impasse”, enquanto ocorria a mudança na política muitas vezes de modo desarticulado e imprevisível. De acordo com os autores, os primeiros modelos de processos de políticas desenvolvidos, especialmente na década de 1959 e 1960, a tomada de decisões, muitas vezes, era considerada como incremental haja vista a compreensão de que a política era algo “estável”. Contudo, os autores acreditavam que novas formas de pensar eram capazes de incorporar, agregar, tornando o modelo mais transparente e próximo da realidade (CORRÊA; NASCIMENTO; SILVA, 2020; JONES; BAUMGARTNER, 2012).

A despeito das teorias apresentadas até o momento, a teoria de “Múltiplos Fluxos” desenvolvida pelo cientista político americano John Wells Kingdon (1984) merece destaque, haja vista os avanços promovidos no campo da análise de políticas

públicas a partir de estudos sobre a formação da agenda pública. A força motriz para que Kingdon pensasse no modelo de múltiplos fluxos foi analisar as políticas públicas nas áreas de transportes e saúde do governo dos EUA, contudo, mesmo sendo esse o foco, o modelo tornou-se referência nos estudos direcionados para a formulação de políticas públicas.

Para o autor, a dinâmica da tomada de decisão é aquela em que os *policymakers* primeiro criam as soluções para depois correr atrás de um problema adequado à solução. Kingdon (1984) reforçou esse tipo de interpretação com o aperfeiçoamento do modelo dos fluxos múltiplos, argumentando que o nascimento de uma política pública é muito dependente da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis (SECCHI, 2019).

Kingdon (1984) buscava compreender por que alguns problemas se tornam importantes para o governo. Nesse sentido, entendia que as políticas públicas são formadas por quatro diferentes processos: formação de uma agenda, consideração das alternativas existentes, escolha de uma alternativa e finalmente a implementação da decisão. Importante ressaltar que no modelo de múltiplos fluxos, a atenção do autor de políticas se volta para os dois primeiros processos, a formação da agenda (*agenda setting*) e as possíveis alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*) (CIRINO; SILVA; MELO, 2021).

A origem do modelo dos fluxos múltiplos se deu a partir de estudos conduzidos por Kingdon (2003) e Zahariadis (2007) sobre a formação da agenda pública, especialmente, considerando o modelo de decisão em organizações. De acordo com os autores, a presença de ambiguidade na tomada de decisão se dá em função de três fatores primordiais: 1) participação fluida pela grande rotatividade dos atores envolvidos nas arenas decisórias; 2) preferências vulneráveis, vez que os tomadores de decisão não compreendem com clareza o impacto de suas decisões e, portanto, não conseguem se posicionar em relação às diferentes alternativas diante deles; 3) tecnologias mal definidas, especialmente no setor público, marcado por crescente interdependência, disputas intra e intergovernamentais, conflitos jurisdicionais, contestações em relação à divisão de atribuições e de responsabilidades (GOTTEMS et al., 2013b).

Na prática, é possível afirmar que o modelo se desenvolve a partir de um processo constituído por três fluxos específicos, que trabalham a formulação de políticas públicas: fluxo dos problemas (*problem stream*), fluxo das alternativas/soluções (*policy stream*) e fluxo político (*political stream*).

O fluxo dos problemas busca analisar a forma como as questões são reconhecidas e os motivos que as levam a fazer parte da agenda governamental. Nesse sentido, Kingdon (2003) compreende que a atenção governamental se daria em função de três acontecimentos: 1) a existência de indicadores que mensuram a magnitude da situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou experiências pessoais; e 3) o *feedback* advindo do monitoramento sobre os recursos despendidos em determinada situação. Nesses casos, compreende-se que a resposta dos formuladores reflete a forma como estes interpretam a realidade que está posta (CAPELLA, 2006; GOTTEMS et al., 2013a).

Por sua vez, o segundo fluxo consiste em um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas. De acordo com CAPELLA (2006), Kingdon considera que as ideias geradas nesse fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Para o autor, as pessoas não necessariamente resolvem problemas, mas sim criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções. Há que se ressaltar que nessa competição entre possíveis soluções, geralmente sobrevivem àquelas ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, mas principalmente que estão adequadas aos recursos disponíveis. Do mesmo modo, não basta ser uma ótima ideia, precisa ter a aceitação do público em geral e contar com a receptividade dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2006).

O último fluxo que compõe o modelo de múltiplos fluxos compreende a dimensão essencialmente política, ou seja, independentemente do reconhecimento de um problema ou da existência de alternativas. A dimensão política segue uma dinâmica e regras próprias. É no fluxo da política que o consenso de ideias será construído por meio de coalizões e negociações. Diferentemente dos fluxos do problema e das soluções, aqui o consenso não passa necessariamente pela difusão de ideias, mas sim da composição de negociações e barganha. De acordo com Cirino et al. (2021), os três principais elementos dentro do *Political Stream* capazes de



exercer influência sobre a agenda governamental são: 1) Humor nacional, responsável por sinalizar uma situação que várias pessoas compartilham interesse pelas mesmas questões, de modo que esse interesse seja percebido pelos tomadores de decisão; 2) a existência de forças políticas organizadas, independentemente se apoiadores ou oposição, havendo consenso entre grupos de interesse, fatalmente o ambiente público se torna propício para que ocorram mudanças; e 3) quando ocorrem mudanças internas no governo, ou seja, há uma alteração nos quadros de servidores na estrutura organizacional, mudança de gestão e/ou no congresso (CAPELLA, 2006; CIRINO; SILVA; MELO, 2021).

Para Kingdon (2003), em algumas situações esses três fluxos convergem proporcionando o que o autor chama de “*policy windows*”, na maioria das vezes influenciadas principalmente pelos fluxos de problemas e de política. Em outras palavras, com a convergência desses três fluxos surge uma espécie de janela de oportunidade, momento em que, para o autor, há maior propensão para que problemas sejam incluídos na agenda, bem como para que sejam promovidas alterações em políticas já implementadas (CAPELLA, 2006; CIRINO; SILVA; MELO, 2021; KINGDON, 1995).

Para SECCHI (2019) o modelo dos múltiplos fluxos é interpretativo e adaptado do modelo da lata do lixo de Cohen, March e Olsen (1972). Esses autores propuseram a interpretação de que as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão (SECCHI, 2019).

A partir das teorias apresentadas é possível afirmar que, muito embora, os estudos iniciais acerca das políticas públicas admitissem a preponderância dos aspectos científicos e metodologias e áreas do conhecimento já consolidadas, com o passar do tempo verificou-se, a despeito da relevância da análise de dados científicos, que as políticas públicas consistem em um processo complexo que compreende a análise de um conjunto de fatores relacionados aos vários atores de uma política, bem como ao momento político pelo qual determinada sociedade passa.

Deste modo, após o estudo conhecer as teorias e, principalmente, analisando o contexto em que se deram os avanços das discussões acerca da política migratória no Brasil até a elaboração e sanção do novo marco legal, verificou-se certa adequação

dos fatos ao proposto na teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon, o que será melhor explorado adiante.

## 2.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Laswell *apud* SECCHI (2019), a elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas, pressupõe uma espécie de esquema de visualização e interpretação que tem por objetivo organizá-la em fases sequenciais e interdependentes. Muito embora as versões já criadas para representar este ciclo, atualmente é possível afirmar que suas principais fases são: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção da política (SECCHI, 2019); As quais podem ser expressadas por meio da figura abaixo:

Figura 1



FGV/EESP, 2021 (adaptado).

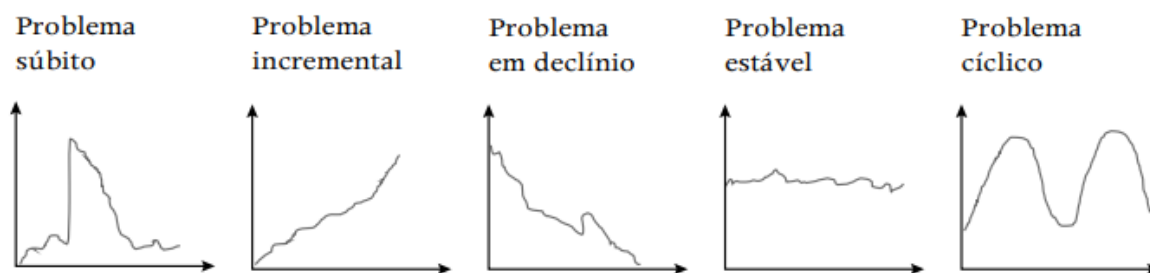
O ciclo de políticas públicas se inicia a partir da identificação de um problema e a construção da agenda política (*agenda setting*). Nessa fase, o formulador de

políticas é o responsável pela identificação do problema, bem como da sua solução, motivo que faz com que nesse desperte o interesse em inseri-lo na agenda governamental. A esse respeito, importante frisar que não basta que a situação seja considerada um problema, mas sim um problema público, ou seja, o formulador precisa fazer o juízo acerca da situação confrontando-a ao que deveria ser a realidade pública (GRANJA; CARNEIRO, 2021; SECCHI, 2019).

No mesmo sentido, CAMPOS E FIGUEIREDO (2022) compreendem que a etapa da identificação do problema público corresponde à necessidade ou oportunidade de melhoria para a população. De acordo com os autores, a ideia da formação da agenda é discutir o problema e elevá-lo à condição de intervenção pública. É nesse momento que serão definidas as possíveis políticas públicas para enfrentamento do problema. Em outras palavras, o problema público é a base de toda definição da política que poderá ser implementada e está diretamente ligado às necessidades da população (FIGUEIREDO, 2022).

Secchi (2019) classificou os tipos de problema a partir de um diagnóstico de tendência do problema, conforme a figura abaixo. Nesse sentido, o autor classifica os problemas como súbitos, problemas incrementais, problemas em declínio, problemas estáveis e problemas cíclicos (SECCHI, 2019).

Figura 2



Fonte: Secchi (2019)

As políticas públicas são criadas com o objetivo de proporcionar qualidade de vida e bem-estar aos cidadãos. São as decisões e ações adotadas pelos governos com outros atores sociais que objetivam solucionar questões gerais e específicas da

sociedade. Deste modo, o Estado passa a atuar de maneira mais prática e direta na sociedade, que depreende políticas de alcance geral, como política econômica, e de alcance setorial, como a política de saúde, por exemplo (CIRINO; SILVA; MELO, 2021).

Sendo assim, a formação da agenda (*agenda-setting*) constitui um importante estágio no ciclo que apresenta os assuntos que o governo destinará atenção em um determinado momento. É nessa fase que os problemas serão analisados e se decidirá sobre a intervenção governamental para sua resolução ou não.

De acordo com Secchi (2019), a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, podendo tomar a forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes (SECCHI, 2019).

Quando tratamos da formação da agenda pública é necessário se ter em mente que as agendas são dinâmicas, ou seja, os problemas entram e saem das agendas, ganham e perdem notoriedade a depender do momento político, dos recursos humanos, financeiros, materiais, tempo, vontade política, bem como a ausência de pressão popular.

Nesse sentido, Baumgartner e Jones (1993) entendem que a agenda alterna períodos de estabilidade e de ruptura, em que os primeiros são caracterizados por pressões políticas de manutenção do *status quo* e de restrições institucionais que tendem a coibir a mudança da agenda. Por sua vez, os momentos de ruptura são caracterizados pela mudança da compreensão da essência do problema, dando espaço para que novas motivações interfiram na formação da agenda e, conseqüentemente, mude a maneira como o governo enxerga determinado problema (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Para tanto, Kingdon (2003) compreende três tipos de agenda: sistêmica, governamental e decisional. A agenda sistêmica diz respeito às questões de maneira geral e compreende os problemas que são ou não preocupações dos governos, além das questões que não são debatidas pelos cidadãos. O autor entende que determinado problema entra na agenda governamental quando a mesma consegue

atrair a atenção dos formuladores de políticas. A agenda governamental, por sua vez, é constituída pelas questões que os governos discutem, ou seja, ela contém as questões que conseguiram atrair a atenção dos formuladores de políticas. Assim, a mesma avança no sentido de ser correspondente às questões que o governo destinará esforços para resolver. Por fim, a agenda decisional diz respeito às questões que estão sendo encaminhadas para as esferas do poder, seja nas esferas executiva, legislativa ou judiciária. Em linhas gerais, a agenda governamental constitui um conjunto de temáticas sobre as quais o governo se concentra por um período, ou seja, são as questões que necessariamente serão consideradas pelo governo em determinado momento (CIRINO; SILVA; MELO, 2021; KINGDON, 1995).

Conforme visto no tópico acima, para que se compreenda as reais motivações de um problema passar a ser tratado pelo governo, um dos principais modelos utilizados é o de fluxos múltiplos de Kingdon. O modelo aplicado à formação da agenda admite um processo composto por quatro etapas: 1) formação da agenda, propriamente dita; 2) formulação de políticas; 3) escolha entre as alternativas, daquelas que podem vir a virar políticas públicas; e 4) a efetiva implementação da alternativa escolhida. Kingdon aborda as políticas públicas a partir dessas duas primeiras etapas da política, formação da agenda e formulação da política pública, os quais são considerados estágios pré-decisórios de uma política pública (CIRINO; SILVA; MELO, 2021; KINGDON, 1995).

Uma vez que determinado problema tenha sido reconhecido pelo governo como público e este tenha sido adicionado à agenda governamental, temos a fase em que os atores buscarão criar as soluções mais viáveis. É nessa fase que os grupos de interesses, burocratas, bem como agentes políticos discutirão seus pontos de vista acerca do problema e eventuais soluções.

Pedone (1986) ensina que as políticas governamentais estão envolvidas com a racionalidade e com a diferença (efeitos) que elas provocam na sociedade. Nesse sentido, entende que existem dois modelos de racionalidade predominantes na formulação de políticas públicas. Racionalidade econômica e racionalidade do sistema político (PEDONE, 1986).

Também é nessa fase, segundo Secchi (2019), que o *policymaker* tem à disposição quatro mecanismos genéricos para analisar estrategicamente quais tipos de comportamentos a política pública deverá induzir, os quais poderão gerar sensações de premiação, coerção, conscientização bem como soluções técnicas. De acordo com o autor, cada um desses mecanismos impactará diretamente os custos de elaboração das políticas e, também, os tempos necessários para que essas passem a produzir efeitos práticos. Assim, analisar o momento em que se pretende implementar determinadas políticas é fundamental e deverá levar em consideração todos os aspectos relacionados a sua execução (SECCHI, 2019).

Os fazedores da política, ao tomarem decisões que conduzem à sua definição de formulação, estão se apoiando em algum tipo de definição social da realidade, peculiar a determinados grupos que atuam no setor concernente. Nesse sentido, têm-se que as políticas públicas podem se manifestar não apenas no âmbito do governo central. Contudo, há que se consignar que este é quem detém o poder e capacidade de modo que outros atores, normalmente, assumem papel secundário na fase de tomada de decisões (GASPARELO; JEFFREY; SCHNECKENBERG, 2018).

Para Wendhausen e Cardoso (2007), o processo decisório é composto de uma cadeia de decisões tomadas por representantes de diferentes arenas políticas, as quais podem ser soluções para um grupo e representar problemas para outro, uma vez que são o resultado de um complexo de decisões tomadas com base em análises técnicas e escolhas racionais individuais e considerações subjetivas. Nesse sentido, comumente, a tomada de decisão é influenciada por objetivos particulares, de pessoas ou grupos, de modo que mitigar que nessa fase decisões racionais deem espaço a decisões motivadas exclusivamente por barganhas, pressões, relações de poder e de interesses pessoais (KLEBA; ZAMPIROM; COMERLATTO, 2015; WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007).

Para Secchi (2019), existem três formas de entender a dinâmica do processo decisório de alternativas para problemas públicos. Na primeira, os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções, ou seja, com uma análise pronta do problema, buscam-se alternativas viáveis do ponto de vista de custo, tempo, sustentabilidade, dentre outros fatores analisados (modelos de racionalidade). Por sua vez, na segunda os tomadores de decisão buscam uma equalização entre os

problemas e as soluções, ou seja, as duas vão se moldando a partir de um processo de comparação, tendo como ponto de convergência o objetivo que já foi traçado (modelo incremental). Por fim, na terceira forma de enxergar o processo decisório, os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas (modelo de múltiplos fluxos) (KINGDON, 1995; LINDBLOM, 1959; MELO; FUCIDJI, 2016).

Tendo como base o ciclo de políticas públicas, após a tomada de decisão temos a fase da implementação da política pública, ou seja, é nessa fase que a política passará a ser executada. Trata-se de um processo voltado essencialmente para examinar as estruturas, as práticas e o comportamento burocrático no momento em que a administração pública age buscando atender às diretrizes legislativas ou executivas. No entanto, há que se considerar também que a natureza, o alcance e a efetividade da implementação vão ser influenciados pela aceitação política (PEDONE, 1986).

Em linhas gerais, mais do que o momento da ação, a fase da implementação é aquela em que o governo lançará mão de todos os instrumentos disponíveis para que seja possível transformar todo o trabalho desenvolvido previamente em ações políticas efetivas.

Nesse mesmo sentido, para Secchi (2019), essa fase, muitas vezes, também é marcada por uma análise do processo de implementação da política que poderá ter um caráter de pesquisa ou de avaliação. Enquanto uma análise buscará analisar os elementos, contornos, relações e o desenvolvimento temporal, a outra se voltará a compreender as falhas e acertos auferidos no processo de implementação. Para o autor, é possível afirmar, ainda, que o momento da implementação deve ser gerenciado, uma vez que funções administrativas, lideranças, bem como a coordenação de ações são postos à prova (SECCHI, 2019).

Inobstante a avaliação do processo de implementação, a etapa de avaliação no fluxo de políticas transcende essa etapa para considerar, também, o desempenho da política pública. Para tanto, examina-se o estado atual da política e, principalmente, o nível de redução do problema a partir da política implementada.

Garcia (2001) ensina que a avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão



comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos (GARCIA, 2001).

Isto posto, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) compreende que a avaliação visa determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento, de uma política pública. Além disso, é possível afirmar que a avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. Na prática, a avaliação é tida como um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisão, bem como de uma política pública como um todo.

Para que seja possível realizar uma avaliação, em um primeiro momento, há que se estabelecer uma base de conhecimento bem como parâmetros e indicadores que nortearão o processo avaliativo. Este referencial deverá explicitar as normas que orientarão a seleção de métodos e técnicas que permitam, além de averiguar a presença do valor, medir o quanto do valor ou da necessidade foi satisfeita. Há de se ter em mente, todavia, que a mensuração possibilitará apenas um conhecimento parcial, limitado pela possibilidade restrita de obtenção de dados e informações quantitativas, determinada pela definição de objetivos, metas e de recursos envolvidos (GARCIA, 2001).

Leonardo Secchi (2019) considera que os principais critérios utilizados nos processos de avaliação são: economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, efetividade, igualdade e equidade. Para o autor os critérios são operacionalizados por meio de indicadores, isto é, são artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e resultado (*outcome*). Inobstante os principais critérios apresentados, o próprio autor reconhece que a elaboração de bons indicadores é algo extremamente difícil. Além disso, há que se ter em mente que a avaliação deve ser trabalhada com visão ampla, orientada por um julgamento de valor, algo passível de análise qualitativa, focalizada sobre processos complexos, em que os elementos em interação nem sempre produzem manifestações mensuráveis,

podendo, inclusive, alguns desses elementos, não apresentar atributos quantificáveis (GARCIA, 2001; SECCHI, 2019).

A despeito de todo o exposto, há que se considerar, ainda, que o tempo de maturação de uma política pública é inestimável, muito embora Sabatier (1993) *apud* Secchi (2019) compreenda que, em geral, os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após dez anos da implementação, ao considerar que estas demandam um tempo de ajustamento, assimilação de seus propósitos e de mudança no comportamento dos atores afetados por ela (SECCHI, 2019).

O ciclo da política pública constitui-se em uma sequência de fases interdependentes que funcionam como instrumentos para que seja possível materializar alguma ação governamental, tais como programas, projetos, obras, organizações, campanhas e leis, dentre várias outras formas de atuação nas diversas áreas de atuação pública.

Souza e Secchi (2015) compreendem que a extinção da política pública se dá em razão da elementos relativos ao problema público, à solução dada ao problema público e ao ambiente político existente. As questões relacionadas ao problema público, na maioria das vezes, dizem respeito ao fato de o problema que originou a ação já ter sido resolvido, quando o problema se agrava, ou mesmo quando não resolvido, perdeu a importância. Já no tocante às soluções, a política poderia ser extinta a partir da verificação da sua ineficácia, quando o seu prazo para produção de efeitos tenha expirado ou, então, quando esta é substituída ou atualizada. Por fim, a pressão da mídia, alternância do governo, mudança de valores, crenças e ideologias, ou mesmo uma mudança nas expectativas quanto à eficiência da política seriam suficientes para que ocorresse a extinção de determinada política, haja vista o ambiente político na qual estaria inserida (SECCHI, 2019; SOUZA; SECCHI, 2015).

### 2.3 MIGRAÇÃO INTERNACIONAL: CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES.

A despeito das muitas teorias que tentam explicar o fenômeno da migração, é possível afirmar que, em sua grande maioria, os imigrantes, ao adentrar no país de destino, são submetidos à política migratória local, ou seja, em linhas gerais, às regras que regem sua entrada e permanência no país. Deste modo, quanto mais clara e

humanitária for essa política, em tese, maior a possibilidade de o migrante ter seus direitos humanos assegurados.

A migração internacional se constitui em uma das poucas temáticas capazes de, por si só, suscitar tantas controvérsias, pois aglutina em si questões delicadas, como por exemplo questões econômicas, demográficas, políticas, culturais, vinculadas ao idioma, dentre outras. Essa heterogeneidade torna o tema ainda mais complexo ao tratarmos da elaboração e implementação de políticas públicas com capacidade para maximizar os benefícios da migração internacional aos países receptores em que os imigrantes se estabelecem e, do mesmo modo, para mitigar os problemas nos países que são deixados para trás, razão pela qual é fundamental compreender o tema (GONÇALVES; DE SOUZA, 2020).

Nesse contexto, a migração nem sempre é compreendida como sendo um fenômeno social positivo, ao contrário, em muitos casos é enxergada como um elemento nocivo e de potencial ameaça à soberania nacional, ou ainda, como um fato prejudicial à instituição de processos transnacionais ainda vigentes nas relações internacionais, implicando negativamente no equilíbrio do sistema internacional. Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), este enfoque equivocado acaba por compor o cerne das políticas migratórias cada vez mais restritivas e reativas, potencializando os problemas das partes envolvidas, haja vista que não diminuem os fluxos migratórios, mais que isso, expõem os migrantes a exploração e a violências diversas (ACNUR, 2019; GONÇALVES; DE SOUZA, 2020).

O termo migração, *per si*, remete a ideia de qualquer movimento populacional de um lugar para outro entre ou intra Estados. Também nesse sentido, para o ACNUR (2019), a palavra “migrante” designa aquele sujeito que se desloca dentro de seu próprio país e, também, em fluxos internacionais, contemplando, deste modo, tanto o movimento de entrada (imigração), quanto o de saída (emigração).

Nesse mesmo sentido, CULPI (2019) acrescenta que, tendo como ponto de partida o Estado-nação, a imigração representa o ingresso de cidadãos de outros Estados em seu território nacional, e a emigração corresponde à saída desses cidadãos de seus países de origem para outros Estados. Além disso, têm-se que a imigração incorpora também os nacionais retornados ao seu país de origem, enquanto

a emigração engloba os estrangeiros que deixaram de residir no país para o qual haviam migrado. Para a autora, conhecer todas as concepções que permeiam a ideia de migração é fundamental, sobretudo ao considerarmos que muitas pessoas podem passar por diferentes categorias ao longo de suas vidas, o que as leva a criar laços de pertencimento com várias nações (BARALDI, 2011; CULPI, 2019).

A despeito das ideias de “migração” apresentados até o momento, a Organização Internacional das Migrações (OIM) define o termo a partir de uma ótica mais ampla, considerando-a “um movimento populacional que compreende qualquer deslocamento de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos (OIM, 2009).

A esse respeito, é pertinente distinguir dois tipos de migração: a migração interna e a migração internacional. Enquanto na primeira o deslocamento se dá dentro do território nacional, a segunda diz respeito ao movimento realizado por pessoas que deixam seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país (CULPI, 2019; OIM, 2009).

O presente trabalho se dedica à ideia de migração internacional, especialmente daqueles que elegeram o Brasil como país de destino. Inobstante essa delimitação, é fundamental que se conheça os principais tipos de migração admitidas pela OIM. Entende-se que somente a partir da identificação e classificação de cada tipo de migração, é possível pensar em políticas públicas adequadas e eficazes para cada grupo, considerando suas especificidades.

Outro aspecto a ser verificado diz respeito às circunstâncias em que a migração ocorreu, se por vontade do indivíduo ou quaisquer outras motivações. Para a OIM é possível diferenciar a migração espontânea, quando não há um fator externo que a motive, da migração forçada, que representa um movimento em que existe um fator de coação, como uma ameaça à vida, que pode ser associada a uma ação humana ou a um desastre natural, ou seja, a causas alheias à vontade do indivíduo (CULPI, 2019; OIM, 2009).

Em se tratando da ideia de migração forçada, embora seja possível estabelecer outras diferenciações, o ACNUR entende que estão contemplados nesse grupo,

também, os solicitantes de refúgio e asilo, os refugiados humanitários, os refugiados econômicos, os exilados, os transferidos, os deslocados internos e as vítimas de tráfico de pessoas, adotando, portanto, uma definição mais abrangente. A esse respeito, a autora ressalta, ainda, a distinção entre o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes. Enquanto o primeiro é definido como “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de indivíduos, adotando como formas de coação o uso da força ou a ameaça, o rapto, o engano, que são submetidos à exploração, definição estabelecida por meio do Protocolo de Palermo, firmado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e promulgado por meio do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, o segundo tem por finalidade “meramente” o ingresso irregular de pessoas em outro Estado, com consentimento destas e mediante contraprestação (CULPI, 2019).

A diferença entre migrantes econômicos e refugiados é que os primeiros decidem deslocar-se para melhorar as perspectivas para si e para suas famílias e os refugiados deslocam-se para salvar suas vidas ou preservar sua liberdade (ZENI; FILIPPIM, 2014).

O glossário da OIM, ainda, reconhece como categorias de migrantes: a dos migrantes ambientais ou deslocados, que são aqueles obrigados a deixar suas residências habituais em virtude de alterações ambientais repentinas ou progressivas, por exemplo no caso de algum desastre natural; a dos migrantes documentados, ou seja, aqueles que ingressaram no país atendendo todas as exigências legais para tanto, motivo pelo qual são considerados em situação regular, em contrapartida, os indocumentados são aqueles que não possuem os documentos necessários em conformidade com as leis nacionais de permanência (OIM, 2009).

Às categorias já apresentadas, soma-se a classificação de migrante qualificado. De acordo com a OIM (2009), diz respeito ao indivíduo que recebe um tratamento preferencial na concessão de visto de entrada e/ou permanência no país em virtude da sua qualificação. Nesse caso, afirma-se que o capital humano é um fator de produção que, formalmente, não tem livre trânsito entre fronteiras nos dias de hoje e não existe um mercado global de trabalho. As fronteiras abrem-se para o fluxo de capitais e mercadorias, mas estão cada vez mais fechadas aos migrantes. No entanto, quando comparamos a migração qualificada a outros movimentos

migratórios, é possível verificar que esta possui um volume e visibilidade social muito menor, além de estar diretamente relacionado aos fluxos internacionais de capital, divisão internacional do trabalho e suscetível às oscilações inerentes à reprodução do capital (CHAGAS BASTOS; MAGESTE, 2018; OIM, 2009).

Inobstante as classificações mencionadas até o momento, é possível afirmar, em certa medida, que o conceito de migrante econômico, ou seja, “daquele que deixa o seu lugar de residência habitual para se instalar fora do seu país de origem, a fim de melhorar a sua condição de vida” (OIM, 2009), ocupa uma posição de destaque, haja vista que na maioria das vezes estará correlacionado aos demais.

Conforme exposto, este primeiro capítulo visa apresentar uma introdução sobre as políticas públicas, abrangendo suas principais teorias, conceitos e etapas. A política pública aqui tratada, conforme retratado anteriormente, diz respeito a aspectos normativos, diretrizes e orientações para que determinado segmento da sociedade possa desenvolver suas atividades, ter acesso a serviços, compreender determinada relação jurídica, ou garantir o acesso a direitos basilares, das quais se esperam intervenção estatal, por se tratarem problemas coletivos. Desse modo, a política pública pode ser considerada uma resposta dada pelo Poder Público a algum problema social.

Em síntese, os estudos e principais discussões sobre as políticas públicas remontam aos períodos da grande crise econômica de 1929 e ao período pós 2ª Guerra Mundial, sendo que apenas a partir dos anos 1980/1990 que os estudos procuraram compreender o tema de maneira mais ampla. Neste contexto, as principais teorias abordadas no presente capítulo foram: “modelo racional compreensivo” de Lasswell; “modelo incremental” de Lindblom; as ações “top-down” e “bottom-up” de Pressman & Wildavsky; “modelo de coalizões de defesa” de Sebatier e Jenkins-Smith; “equilíbrio pontuado” de Baumgartner e Jones; “múltiplos fluxos” de John Wells Kingdon; sendo por fim, abordado o ciclo de políticas públicas, que pressupõe um esquema de visualização e interpretação que tem por objetivo organizá-la em fases sequenciais e interdependentes, sendo que suas principais fases: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e, 7) extinção da política.

Do exposto, é possível conceber uma política migratória como um conjunto de medidas e diretrizes adotadas por um país ou entidade política para regular a entrada, permanência e saída de pessoas estrangeiras em seu território. Essas políticas podem abranger aspectos legais, administrativos, econômicos e sociais relacionados à migração, como exemplos destacam-se: questões como categorias de visto, critérios de admissão, controle de fronteiras, acolhimento e integração dos imigrantes, dentre outras.

Ao se considerar a soberania dos Estados, temos que as políticas migratórias podem variar amplamente entre os países e são influenciadas por fatores políticos, econômicos e sociais. Alguns países adotam políticas mais restritivas, com critérios rigorosos para admissão de migrantes internacionais, enquanto outros adotam políticas mais abertas, incentivando a migração, sobretudo por meio de programas de trabalho ou iniciativas de reunificação familiar.

Nesse sentido, este trabalho se dedicará à ideia de migração internacional, especialmente daqueles que elegeram o Brasil como destino, bem como a avaliar a política migratória brasileira.

### **3 POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO À LEI DE MIGRAÇÕES.**

A partir da globalização e das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais em andamento no último século, os processos migratórios internacionais ganharam novas modalidades e a necessidade de reavaliação para conhecimento e entendimento. Os fluxos migratórios ocorrem desde a Idade Antiga por fatores diversos, como conquistas, êxodos, adaptação etc. Mesmo sendo um fenômeno tão antigo, ainda há dúvidas de como os Estados nacionais lidam com os migrantes, os direitos que lhes são concedidos e os deveres do Estado para com eles (APARECIDA et al., 2018).

Em se tratando de políticas migratórias, tendo em vista que cabe a cada Estado no exercício da sua soberania e autonomia estabelecer as políticas de tratamento do

migrante, não há como se falar em isonomia de tratamento. Ao contrário, a disparidade entre as políticas de migração em cada Estado é cada vez mais latente, mesmo no caso de países signatários de tratados e acordos internacionais.

De acordo com Georg Uebel (2020), nas últimas duas décadas o Brasil observou um movimento migratório hiperdinâmico, atrelado sobretudo aos condicionantes internos do país, destacadamente nas searas econômicas, política e social, além do aparato normativo e legal, que sofreu transformações. Para o autor, essas transformações foram capitaneadas por uma agenda de políticas e pela tramitação e promulgação da nova Lei de Migração (UEBEL, 2020).

Contudo, para que seja possível uma análise histórica da política migratória brasileira, se faz necessário abordar a tema a partir do histórico Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), revogado em 2017, que era responsável por regular as relações entre o Estado brasileiro e os migrantes em diversos âmbitos.

Isto posto, o presente capítulo pretende apresentar sucintamente a evolução da política migratória brasileira admitindo como ponto de partida o revogado Estatuto do Estrangeiro para então abordar a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), marco legal que visa reger os movimentos migratórios em território nacional, bem como elencar os direitos e deveres do migrante.

Ainda nesse capítulo será apresentado o processo legislativo da nova lei de migração desde sua propositura no ano de 2013, até sua sanção em 2017, com o objetivo de verificar as razões que levaram o processo a se estender por mais de 4 anos, bem como as possíveis razões que contribuíram para sua sanção em 2017.

### 3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA.

A ideia de que migrantes são um perigo para a segurança nacional remonta ao período da ditadura de Getúlio Vargas (1930-1945). Contudo, Mendes e Menezes (2019) lembram que embora a implementação de medidas restritivas das migrações internacionais e dos direitos dos migrantes tenham ganhado força com o Golpe de



1964, no ápice da repressão do regime, o Decreto nº 66.689 de 11 de junho de 1970 endureceu as condições para entrada, permanência e registro de migrantes em território brasileiro, alargando as possibilidades de expulsão, deportação e extradição (MENDES; MENEZES, 2019).

Nesse mesmo sentido, ainda que em 1946 tenha sido restabelecida a liberdade de ingresso, regra que fora repetida na Carta de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, a ditadura militar que vigeu entre 1964 e 1985, aprovou o Estatuto do Estrangeiro (1980), de modo que fosse consolidado no país um aparato legal promotor de sérias desigualdades à entrada de migrantes no país. Vigente até 2017, quando foi revogado pela nova Lei de Migrações, o Estatuto do Estrangeiro tornou-se uma das principais heranças do período ditatorial, apresentando-se como um instrumento jurídico de exclusão, na medida em que invocou o discurso da soberania, da segurança nacional e do desenvolvimento econômico e do mundo do trabalho como bases de formação dos critérios de recebimento de novos migrantes no país (BAGGIO; NASCIMENTO, 2018).

Para Comblin (1978) *apud* Fernandes (2009), a segurança nacional desfaz a distinção entre a política externa e política interna. Assim, a luz da doutrina da segurança nacional, afirma-se que o “inimigo interno” pode estar localizado em outro país (exilado, banido, clandestino, etc.). Do mesmo modo, o “inimigo interno” de outra nação também precisa ser combatido não somente pelo país que o abriga. Imbuídos desse entendimento, e diante da ameaça de expansão do comunismo para o “Mundo Livre”, as fronteiras territoriais e geográficas não faziam mais tanto sentido, o que deu espaço para a ideia de “fronteiras ideológicas” (FERNANDES, 2009).

Nesse período, a utilização do termo “estrangeiro” predominava nos textos legais, porém, com uma linguagem denotativa de discriminação à condição do migrante. O fato de referenciar àquele que vem de fora, *per si*, já era suficiente para que houvesse um distanciamento destes à possibilidade de ter reconhecidos seus direitos básicos (BAGGIO; NASCIMENTO, 2018; MENDES; MENEZES, 2019).

Em 1980, o Conselho de Segurança Nacional (CSN), juntamente com o Ministério da Justiça e o Itamaraty, elaborou um projeto de lei para normatizar os fluxos de migrantes vindos do exterior e controlar aqueles já radicados no Brasil. O

texto deu origem à Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro). Este, por sua vez, conforme informado, pautou-se a partir da doutrina da segurança nacional.

Seguindo a tendência da época, o modelo de governabilidade migratória criado era pautado no modelo de securitização, adotando como princípio central a segurança nacional expresso, sobretudo, a partir do controle das fronteiras e caracterizando-se principalmente pelo seu teor restritivo. Conforme Mármora (2010), essa abordagem somada aos traços culturais herdados do país de origem faz com que o migrante seja visto cada vez mais como uma ameaça nacional (BRANCO, [s.d.]; MÁRMORA, 2010).

Para Wermuth (2020), a edição do Estatuto do Estrangeiro (1980) foi a “coroação” de um movimento omissivo e discriminatório da migração que vigia desde a primeira metade do século XX a partir de um viés seletivo e utilitarista. Para o autor, o período em que o estatuto foi gestado e promulgado havia se transformado em uma verdadeira “máquina de matar gente”, utilizando-se, em nome da preservação da “segurança nacional”, da tortura em larga escala, razão pela qual sustenta que não há como se falar, neste período, em uma política migratória, haja vista que o objetivo era manter os “inimigos” externos afastados enquanto se dizimava – ou pelo menos se tentava dizimar – os inimigos internos (WERMUTH, 2020a).

Desde a redemocratização brasileira, e principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao determinar a prevalência do respeito aos direitos e garantias do ser humano, setores da sociedade iniciaram uma trajetória de defesa dos direitos dos migrantes. Com efeito, o antigo marco legal migratório, além de anacrônico, demonstrava muitos pontos de conflito com o texto constitucional (MENDES; MENEZES, 2019; WERMUTH, 2015).

A edição da Carta Magna em 1988, *per si*, já deveria ter servido como fato gerador para que fosse promovida uma revisão e, conseqüentemente, uma adequação na legislação migratória. No entanto, o tema foi abordado apenas no ano de 1997, quando o Congresso Nacional se limitou a aprovar a Lei nº 9.474/97 (Estatuto dos Refugiados), norma regulatória do acesso e proteção aos refugiados no território nacional, embora, no plano internacional tal previsão já existisse desde a Convenção de 1951 (BAGGIO; SARTARETTO, 2019). No mesmo ano, visando uma adequação

político-institucional houve a transformação do CNIG em órgão de decisão participativa e criou-se o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), em 1997 (MENDES; MENEZES, 2019).

Para Carneiro (2018) os esforços realizados no sentido de revogar o Estatuto do Estrangeiro vigente, Lei 6.815/80, iniciaram-se ainda em 2005. Naquela ocasião, resultaram no Projeto de Lei 5.655/09. Porém, as críticas à insuficiência desse estatuto no reconhecimento do imigrante como destinatário de direitos e a manutenção de procedimentos administrativos demasiadamente burocráticos, fizeram intensificar, a partir de 2012, o debate acerca da necessidade de uma Lei de Migrações fundada em princípios de direitos humanos internacionais e dos direitos e garantias instituídos pela Constituição de 1988 (CARNEIRO, 2018; WERMUTH, 2015).

Inobstante exposto, apenas alguns anos mais tarde, a temática voltou a ser discutida pelo Poder Público, muito em razão do fluxo migratório de haitianos em direção ao Brasil, em decorrência de um terremoto que matou mais de 300 mil pessoas e gerou o deslocamento de mais de 600 mil para diversas localidades além das questões políticas que assolavam o país. De acordo com dados do Ministério da Justiça, entre os anos de 2010 e 2016 mais de 73 mil haitianos solicitaram refúgio no Brasil. O grande volume de pedidos e a inadequação do aparato legal vigente à situação fática, naquele momento, levou a regulamentação do instituto do visto humanitário pelo CNIG, por meio da Resolução Normativa CNIG nº 97/2012, estabelecendo esse como o instrumento de acolhida destinado aos nacionais do Haiti que, mais tarde, alcançaria, também, nacionais da Síria e da Venezuela (BAGGIO; SARTARETTO, 2019; UEBEL, 2020).

A medida infralegal adotada naquele momento para regularizar a situação de migrantes haitianos durante o governo da presidente Dilma Rousseff seguiu uma prática que já havia sido adotada por governos antecessores como alternativa diante da ausência de lei que regulasse a situação. De acordo com Uebel (2020), a alternativa da edição de normas e portarias que complementassem ou revogassem artigos específicos do Estatuto do Estrangeiro já havia sido utilizada pelos governos de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva (UEBEL, 2020).

Nesse contexto, e a partir de um movimento sincronizado de pressão exercido por OSCs, da academia, bem como dos próprios migrantes que muitas vezes tinham suas demandas negadas ou represadas por muito tempo em decorrência da burocracia, que o Governo iniciou uma discussão acerca da possibilidade de revogação do Estatuto do Estrangeiro e a adoção de um novo marco legal voltado à garantia e proteção dos direitos humanos dos migrantes estrangeiros em território nacional.

Wermuth (2020) destaca a incompatibilidade existente entre a legislação de 1980 e os pilares do estado democrático de direito instituído pela CF/88. Para o autor, o Projeto de Lei nº 288/2013 de iniciativa do então Senador Aloysio Nunes, que deu origem à Lei de Migração (2017), surge por uma necessidade de “se livrar” do que considera “entulho”, fazendo referência ao antigo marco legal (WERMUTH, 2020a).

Embora a Lei de Migração tenha originado do Projeto apresentado pelo Senador Aloysio Nunes, paralelamente, também em 2013, o Ministério da Justiça criou uma comissão de especialistas para elaborar uma proposta de anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil por meio da Portaria nº 2.162/2013.

O anteprojeto foi elaborado com a participação de professores universitários, membros do Ministério Público (MP), juristas e cientistas políticos, especialistas em direitos humanos, direito constitucional e direito internacional, e visava congrega estudos não apenas da legislação migratória brasileira, mas também de outros países. A comissão também visava facilitar a interlocução entre os diferentes atores e, assim, estabelecer um marco regulatório pautado na proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, ressalta-se que a nova legislação surge a partir de uma profícua interlocução com movimentos sociais, a exemplo da Conferência sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), do Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) e do I Diálogo de Participação Social promovido pelo CNIG (BAGGIO; SARTARETTO, 2019; WERMUTH, 2020b).

Havia a esperança de que a lei de migração pudesse, finalmente, superar o paradigma da securitização da imigração. Esse quadro restritivo e discriminatório, porém, é anterior ao recém-revogado Estatuto do Estrangeiro e para muitos

estudiosos, mesmo com os avanços da nova legislação, essa ideia ainda vigora, sobretudo em razão da inexistência de uma autoridade nacional migratória especializada, uma das principais reivindicações da sociedade civil e dos migrantes. O processo legislativo bem como as nuances por trás da sanção da Lei de Migrações será abordado no tópico seguinte.

### 3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI DE MIGRAÇÕES

O presente tópico será dedicado a apresentar o processo legislativo aplicado na tramitação da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), com o intuito de compreender o processo, as discussões e momento político que possibilitaram a sanção da nova legislação migratória, considerada por muitos um grande avanço legislativo, muito embora ainda seja possível identificar traços do antigo Estatuto.

O processo legislativo brasileiro é construído a partir de uma série de atos realizados pelos órgãos do Poder Legislativo, nas três esferas de governo, ou seja, União, Estados e Municípios, dentro de suas respectivas competências. A esse respeito, importante salientar que a competência legislativa de cada uma das esferas está insculpida na CF/88, podendo estas serem privativas, comum e concorrente. Tal organização busca evitar a superposição ou contraposição entre normas provenientes das três esferas federativas.

No caso concreto, nos termos do Art. 22, XV, da CF/88, “compete privativamente à União legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros” (BRASIL, 1988). Assim, limitamo-nos a analisar, nesse caso, o processo legislativo da União, que tem a peculiaridade de ser bicameral, ou seja, envolve procedimentos realizados nas duas casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Outro ponto fundamental, em se tratando do processo legislativo aplicável à União, está na competência para apresentação de propostas legislativas. Nesse sentido, como regra geral, os projetos de lei podem se originar no próprio Legislativo ou no Executivo. No primeiro, os projetos são apresentados por deputados,

senadores, comissões permanentes ou temporárias das casas legislativas, já no caso do executivo, pelo próprio presidente da República. Excepcionalmente, quando se tratar de temas relacionados à organização e às suas garantias, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o procurador-geral da República também poderão apresentar projetos de lei ao Congresso Nacional. Por fim, cumpridos alguns requisitos constitucionais e legais, cidadãos poderão apresentar projetos de lei.

O primeiro ato do processo de elaboração de uma lei ou norma é a apresentação do respectivo projeto à casa legislativa competente. A esse respeito, temos que a regra é que o projeto seja apresentado perante a Câmara dos Deputados, salvo quando se tratar de projeto apresentado por senador ou alguma comissão, permanente ou temporária, do Senado Federal, ocasião em que o processo legislativo se iniciará nesta casa.

De acordo com Pacheco (2021), antes de receber o projeto de lei formalmente, o presidente da Câmara ou do Senado precisará verificar se foram atendidas todas as exigências regimentais para que o mesmo possa tramitar na casa. Nessa fase verifica-se: a) se o texto foi devidamente formalizado como proposição legislativa, isto é, se o texto se encontra organizado em artigos, parágrafos, incisos, etc.; b) se o autor está devidamente identificado e é competente para tanto; c) se o tema tratado é pertinente às competências legislativas da União bem como às atribuições da Câmara ou do Senado; e d) se não é evidentemente inconstitucional ou antirregimental. No caso de o projeto não atender a alguma dessas exigências, a presidência poderá recusar o recebimento e determinar a devolução ao respectivo autor, o qual, por sua vez, poderá recorrer ao Plenário contra a decisão de devolução (PACHECO, 2021).

Conforme informado no tópico anterior, a Lei de Migração (2017) originou-se do Projeto de Lei nº 288, de 11 de julho de 2013 (PLS 288/2013), apresentado, à época, pelo senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), cujo texto propunha regular a situação dos migrantes no Brasil, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro. Em linhas gerais, o projeto buscava quebrar o paradigma da segurança nacional intrínseco ao antigo marco regulatório, dando espaço a uma legislação pautada na garantia dos direitos humanos. Haja vista se tratar de um projeto apresentado por um senador, a tramitação inicial se deu no Senado Federal.

Muito embora ser reconhecido como um político ligado a grupos mais conservadores do que a grupos de minorias ou de migrantes, pouco tempo após ter protocolado o projeto de lei, o senador Aloysio Nunes, em discurso no plenário do Senado Federal, explicou que sua relação com a temática decorre, especialmente, por ter vivido como refugiado, na França, por ter sido considerado perseguido pela Ditadura Militar, entre os anos de 1968 e 1979. Ainda no discurso, o senador salienta que o reconhecimento da sua condição de refugiado, na França, foi fundamental para que o mesmo pudesse emitir seus documentos bem como de suas filhas nascidas nesse período de exílio (MINCHOLA, 2020).

Inobstante a legitimidade do ilustre senador para a apresentação do projeto de lei, este poderia ter sido apresentado pela chefe do executivo federal, na época a Presidente Dilma Rousseff, haja vista o momento agitado pelo qual passava a política brasileira. A polarização política era ascendente, a crise econômica se consolidava, além de um grande descontentamento da população com pautas que iam desde a tarifa do transporte público até a insatisfação com o sistema político brasileiro. Nesse contexto, a questão migratória ainda era pautada, sobretudo, em razão da situação dos haitianos que perdurava desde 2010, mesmo com a instituição do visto humanitário.

Uma vez protocolado, o projeto foi lido em plenário e submetido às Comissões de Assuntos Sociais; de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Relações Exteriores e Defesa Nacional, cabendo a última a decisão terminativa quanto a pertinência do projeto. Importante frisar que o projeto tramita em cada uma das comissões sucessivamente, o que acaba contribuindo para a demora na tramitação. Apesar do discurso adotado pelo autor e relator da nova Lei, de que o fundamento maior do instrumento se daria na proteção dos direitos da pessoa migrante, o fato de o PL 288/13 não ter passado pela análise da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), nos termos do art. 102-E, inciso VII, do Regimento Interno do Senado<sup>2</sup>, causou estranhamento.

---

<sup>2</sup> Art. 102-E. À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: VII - fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos.

O projeto seguiu sua tramitação ordinária na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), na qual obteve parecer favorável após aprovação do relatório do senador Cyro Miranda (PSDB-GO), em 09 de outubro de 2013. Na ocasião, o relator salienta que, independentemente da nacionalidade, toda pessoa que transitar pelo território brasileiro tem, enquanto estiver sujeita à soberania nacional, a garantia de que todos os seus direitos fundamentais (vida, liberdade, propriedade, dentre outros) serão preservados pelo Estado brasileiro que não pode, ressalte-se, instrumentalizar a pessoa humana, qualquer que seja a sua procedência geográfica<sup>3</sup>. O projeto permaneceu na Comissão por aproximadamente quatro meses.

Após a aprovação o projeto de lei seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) onde foi distribuído ao senador Eduardo Braga (MDB-AM) para relatoria. Embora o senador tenha emitido relatório em aproximadamente cinco meses, a matéria só foi incluída na pauta do dia 04 de junho de 2014, quando, também, obteve parecer favorável com as emendas que haviam sido aprovadas na comissão anterior. Acerca das emendas, estas se limitaram a questões materiais.

No âmbito da CCJ, a análise busca verificar se a proposta não fere preceitos legais, em especial insculpidos na CF/88. Nesse sentido, o relatório emitido pelo senador Eduardo Braga enfatizou que “o PLS nº 288, de 2013, não somente é uma proposição adequada ao espírito da CF/88, como vem para suprimir diploma contrário, que é o Estatuto do Estrangeiro”. Ressaltou-se, ainda, o caráter inclusivo do novo texto legal à medida que visa ampliar os direitos humanos e fundamentais do imigrante.<sup>4</sup> O projeto permaneceu na Comissão por aproximadamente oito meses.

Do mesmo modo como anteriormente, e seguindo o rito processual previsto, o projeto seguiu para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), onde ficou definido que a relatoria caberia ao senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES). Este, por sua vez, diferentemente dos relatores das demais comissões que se restringiram a analisar o projeto estritamente sob o prisma das competências da

---

<sup>3</sup> Relatório Comissão de Assuntos Sociais – Senador Cyro Miranda (PSDB-GO). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-288-2013>. Acesso em: 08 nov 2022.

<sup>4</sup> Relatório Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – Senador Eduardo Braga (MDB-AM). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-288-2013>. Acesso em: 08 nov 2022.



comissão, optou por enfrentar a matéria na sua íntegra, de modo a aperfeiçoar o texto que havia sido proposto. Assim, no dia 11 de dezembro de 2014, encaminhou o relatório com parecer pela aprovação do projeto na forma da emenda substitutiva ao presidente da comissão, coincidente, o senador Aloysio Nunes.

Diante das alterações e inclusões promovidas pelo relator, foi concedida vista coletiva para que os membros da comissão tomassem conhecimento do inteiro teor do novo texto, fato que levou a uma demora ainda maior na tramitação do projeto. Entre inclusões e retiradas da proposta das pautas de reuniões da comissão, no dia 21 de maio de 2015 a comissão aprova a Emenda nº 6-CRE (substitutivo), ficando prejudicado o Projeto original.

Haja vista a natureza e alcance das alterações propostas pela CRE e de acordo com o Regimento Interno do Senado Federal, a matéria teve que ser submetida a dTurno Suplementar de discussão. Nesse sentido, Pacheco (2021) ensina que encerrado o processo de votação, na hipótese de o projeto de lei ter sido aprovado na forma de um substitutivo ao texto originalmente apresentado, o regimento do Senado prevê a necessidade de retorno do processo à pauta do Plenário para um turno suplementar de discussão e votação, quando poderão também ser apresentadas novas emendas, exceto substitutivas. No caso de encerrada a respectiva discussão sem nenhuma emenda apresentada, a votação do projeto no turno suplementar poderá ser dispensada (PACHECO, 2021).

A despeito do exposto, no turno suplementar foram apresentadas vinte e duas emendas ao substitutivo, em sua maioria no intuito de qualificar o texto legal sem, contudo, contrariar os avanços na garantia de direitos humanos aos migrantes buscados pela nova proposta legislativa.

A comissão voltou a se reunir no dia 2 de julho de 2015, ocasião em que, após leitura do relatório e encerrada a discussão, a Comissão aprovou em Turno Suplementar o texto substitutivo, ficando prejudicado, deste modo, o projeto inicial. Do mesmo modo, as emendas foram apreciadas e a maioria delas foram rejeitadas pelo relator, as quais foram mantidas pelo plenário da comissão. Seguindo sua tramitação ordinária, após a uniformização do texto e redação do texto final, já incorporadas as emendas aprovadas, foram realizadas as devidas publicações, o texto foi lido no

plenário do Senado Federal e, após o prazo recursal, o texto foi aprovado terminativamente pela CRE. Posteriormente, a Secretaria de Expediente do Senado Federal remeteu o projeto para revisão pela Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65 da CF/88<sup>5</sup>.

Em 04 de agosto de 2015, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, recebeu o Ofício nº 962/2015 do Senado Federal, encaminhado o Projeto de Lei do Senado nº 288 de 2013, de autoria do senador Aloysio Nunes, a fim de submetê-lo à revisão, conforme informado acima. Ato contínuo, no mesmo dia, o projeto foi apresentado ao Plenário da Câmara, na forma do Projeto de Lei nº 2516/2015, que “Institui a Lei de Migração”. Na época, cada casa adotava uma numeração de projetos de lei, atualmente, as casas adotam uma numeração única.

Cumpridas as formalidades iniciais, em 02 de setembro de 2015, por decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, constituiu-se Comissão Especial para apreciação do projeto, haja vista se tratar de matéria cuja competência recaia sobre mais de três Comissões, nos termos do art. 34, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>6</sup>. Além da análise do projeto de origem do Senado Federal, coube à Comissão analisar o Projeto de Lei nº 5.655/2009, que havia sido apensado ao Projeto de Lei nº 2.516/2015 por se tratar da mesma temática.

A partir da instalação da Comissão sob a presidência da Deputada Bruna Furlan (PSD-SP) e com a designação do Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), foram apresentados inúmeros requerimentos à Presidente, em sua maioria objetivando a realização de audiências públicas com inúmeros atores da sociedade civil organizada, além de autoridades da área. Além disso, requereu-se também a realização de visitas técnicas, em locais de referência de acolhida de imigrantes, no intuito de debater e qualificar o projeto de Lei em exame. Todos os requerimentos foram aprovados.

---

<sup>5</sup> Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar (BRASIL, 1988).

<sup>6</sup> Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: II – proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão Interessada. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados)

Neste ponto, vale lembrar que nos anos anteriores, por iniciativa do Ministério da Justiça, havia sido criada uma Comissão de Especialistas para a elaboração de um anteprojeto de Lei de Migração, entre 2013 e 2014. A primeira versão do anteprojeto foi finalizada e difundida nos meses de abril e maio de 2014, a seguir foi submetida à discussão de audiências públicas. Nesse processo de inclusão social no debate, a comissão recebeu mais de duas dezenas de sugestões de entidades públicas e sociais. Em um segundo momento, a comissão recebeu recomendações da I COMIGRAR, ocorrida entre 30 de maio e 1º de junho de 2014, em São Paulo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014).

Ao final do processo de elaboração do anteprojeto, a Comissão elencou cinco principais características presentes na proposta de elaboração do novo marco migratório. O primeiro ponto estava relacionado a necessidade de harmonização da lei aos princípios de igualdade insculpidos na CF/88, bem como o imperativo de respeito aos compromissos de proteção de direitos humanos assumidos pelo Brasil no plano internacional. O segundo ponto estava relacionado à quebra do paradigma da segurança nacional nas questões migratórias, deslocando o foco do tema à proteção dos direitos humanos. Outro ponto a ser considerado dizia respeito à necessidade de elaboração de um marco regulatório com o objetivo de dotar a ordem jurídica pátria de coerência sistêmica, o que não coincidia com a realidade fática do momento, haja vista as inúmeras normas infralegais que eram editadas. Outra medida necessária estava relacionada à desburocratização dos processos de regularização migratória e, por fim, a demanda mais relevante e histórica de entidades sociais que atuam na defesa dos direitos dos migrantes, havia a necessidade da criação de uma autoridade civil para recepção e regularização migratória no país. (BAGGIO; SARTARETTO, 2019).

Embora o anteprojeto elaborado pela comissão de especialistas não tenha sido submetido ao Congresso Nacional, dando espaço ao projeto de lei do senador Aloysio Nunes, as audiências públicas promovidas no curso do processo legislativo mostravam-se como uma oportunidade para que as questões debatidas e decisões tomadas no âmbito da Comissão do anteprojeto pudessem ser indiretamente submetidas à apreciação pelos congressistas. Em certa medida foi isso que ocorreu.

Haja vista a complexidade do tema e a ampla participação popular no processo de elaboração da nova lei, em 14 de outubro de 2015, apresentou-se requerimento de prorrogação por 20 (vinte) sessões do prazo da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2.516/2015, que “institui a Lei de Migração”<sup>7</sup>. Em razão da contagem do prazo ter sido fixada em sessões legislativas, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o tempo efetivo de apreciação da matéria torna-se passível de gerenciamento pelo Presidente da Comissão.

Após a prorrogação, entre os dias 05 e 06 de julho de 2016, o Deputado Orlando Silva apresentou parecer do Relator n. 1PL251615, 2PL251615, 3PL251615, apresentando substitutivo ao projeto de lei nº 2516/2015, bem como o parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito pela aprovação deste, dos de nº 3.354/2015, 5.655/2009 e 5.293/2016, apensados, com o Substitutivo e pela constitucionalidade e juridicidade e técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela rejeição do PL 206/2011, conforme é possível verificar no portal de consulta legislativa do Congresso Nacional.

Em 13 de julho de 2016, após ter dado vistas conjuntas a um grupo de advogados, a Comissão Especial aprovou o parecer com complementação de voto, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação deste, do PL 3354/2015, do PL 5655/2009, e do PL 5293/2016, apensados, com substitutivo, e pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela rejeição do PL 206/2011.

Uma vez aprovado e publicado o parecer da Comissão Especial, a matéria ficou disponível para apreciação no plenário da Câmara dos Deputados, o que foi possível apenas na sessão do dia 6 de dezembro de 2016, após algumas tentativas de inclusão na pauta. Na ocasião, o mesmo foi incluído e apreciado em regime de urgência a partir de requerimento do deputado Orlando Silva, relator da matéria. Após os debates e

---

<sup>7</sup> BRASIL. Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária. Disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2017906>. Acesso em: 08 nov 2022.

discussão acerca dos destaques, o texto do substitutivo foi aprovado no plenário com o seguinte placar: Sim – 207; Não – 83; Abstenção – 1; Total – 291.

Tendo em vista que a aprovação do projeto na Câmara dos Deputados se deu mediante novo substitutivo, com o fim da tramitação do projeto na câmara revisional, o projeto retornou ao Senado Federal para que fosse analisado, novamente, pela CRE, haja vista deter a competência para proferir decisão terminativa. A análise, por sua vez, ficou a cargo do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE).

Após análise minuciosa do substitutivo advindo da Câmara dos Deputados, no dia 5 de abril de 2017 o relator encaminhou relatório pela aprovação do substitutivo, porém com algumas alterações.

O senador Tasso Jereissati, em seu relatório, enfatiza que nesta fase o substitutivo da Câmara é considerado, na prática, uma série de emendas, devendo ser preservado o já aprovado por ambas as Casas. Assim, coube ao Senado Federal admitir emendas de redação ou acatar ou manter o texto original em relação às novidades acrescidas pela Câmara dos Deputados, sem a possibilidade de subemendá-las, nos termos dos arts. 285 e 287 do Regimento Interno do Senado Federal<sup>8</sup>.

Na prática, o relatório apresentado buscou normalizar os textos aprovados pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados a partir de um olhar humanista e reconhecendo o migrante como um sujeito de direitos e garantias, o que pode ficar expresso no trecho abaixo:

Quanto ao tema da deportação, o SCD nº 7, de 2016, acrescentou §6º ao art. 48, que reduz prazo para procedimento administrativo de deportação quando esta seja derivada de ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na CF/88. Esta redução da ampla defesa, em situação bastante fluida, como o é a de agir contra princípios e objetivos constitucionais, ofende o igualmente constitucional princípio

---

<sup>8</sup> Art. 285. A emenda da Câmara a projeto do Senado não é suscetível de modificação por meio de subemenda. (Regimento Interno do Senado Federal)

Art. 287. O substitutivo da Câmara a projeto do Senado será considerado série de emenda e votado, separadamente, por artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens, em correspondência aos do projeto emendado, salvo aprovação de requerimento para votação em globo ou por grupos de dispositivos, obedecido o disposto no parágrafo único do art. 286. (Regimento Interno do Senado Federal)

de ampla defesa. Ademais, citam-se referências internacionais como o Parecer Consultivo nº 18, de 17 de setembro de 2003, sobre a condição jurídica dos migrantes indocumentados, e o Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, em sentença de 25 de novembro de 2013, casos em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos assentou o direito de devido processo legal amplo aos estrangeiros, em casos de deportação e expulsão.

Similarmente, ainda a se tratar da deportação, além da repatriação e da expulsão, prefere-se a redação do art. 60 do PLS nº 288, de 2013. A redação proveniente do Senado determina que não se proceda a estas medidas compulsórias de retirada de imigrante em caso de ameaça à sua vida ou a sua integridade pessoal, prestando homenagem a clássica cautela advinda do direito dos refugiados. Contudo, no SCD nº 7, de 2016, acrescentou-se, primeiro, que a ameaça à liberdade também seria um óbice, podendo assim obstruir medidas penais de cooperação por tabela, e, segundo, condiciona essas ameaças a razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social. Deveras impróprio reduzir a proteção da vida ou da integridade pessoal do imigrante a certas motivações.<sup>9</sup>

Inobstante o exposto, a maior relevância do relatório está relacionada ao art. 117 do substitutivo da Câmara dos Deputados, que previa a criação do Conselho Nacional de Migração, que seria vinculado ao Ministério do Trabalho e, em tese, sucederia o atual CNIG. A esse respeito, o relator pontua que

Ocorre que este dispositivo inserido na Câmara padece de vício de iniciativa. Trata-se de um projeto de origem do Senado Federal, que não pode criar um órgão dessa natureza, já que encerra conteúdo sobre organização e funcionamento da administração federal e, por via de consequência, invade competência privativa da Presidência da República (art. 84, VI, da CF/88). Nada impede que, ao regulamentar a futura lei, o Poder Executivo defina funções similares a certa autoridade migratória. Como já destacado, já existe o CNIG a integrar a estrutura do Ministério do Trabalho, nos termos do inciso XXI da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que não é em nada afetado pela supressão do artigo atingido pelo vício, e conseqüentemente, por sua supressão. Assim, deve ser suprimido o art. 117 do SCD nº 7, de 2016, sem receio de afetar estrutura existente.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Relatório Tasso Jeressati. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pls-288-2013>. Acesso em: 08 nov 2022.

<sup>10</sup> Id.

Conforme já informado anteriormente, a inexistência de uma autoridade migratória civil no país é algo que sempre figura nas pautas de discussões acerca da temática, fazendo com que permaneça a sensação de que ainda vivemos à sombra do antigo marco regulatório. No entanto, o relatório, de certo modo, apresenta a uma possível solução ao vício de iniciativa, bastaria ao executivo enfrentar a questão ao regulamentar a Lei de Migração.

O relatório foi encaminhado ao plenário e devidamente aprovado no dia 18 de abril de 2017. Posteriormente, no dia 04 de maio do mesmo ano, foi remetido ao Senhor Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, por meio do Ofício SF nº 354/2017, para sanção presidencial.

O cenário político até a deliberação final foi muito agitado e com enfrentamentos que extrapolaram as dependências da Praça dos Três Poderes. Se, até a aprovação do Senado, a mobilização na sociedade civil era majoritariamente protagonizada por organizações que trabalham com imigrantes, grupos de imigrantes e academia que apoiavam o projeto, após o seu encaminhamento para sanção a mobilização contrária à proposta entrou firme em cena (MINCHOLA, 2020).

Nas redes sociais ou por meio de manifestações presenciais, movimentos de direita se mobilizaram para pedir que, à época, o Presidente Michel Temer vetasse a legislação. Conforme se verifica na notícia publicada no dia 16 de maio de 2017 pela Revista Veja (versão online), “não é a primeira vez que esses grupos anti-imigração ocupam as ruas de São Paulo, uma vez que no início deste mês houve outra concentração que terminou com seis pessoas detidas e oito feridas após confrontos com pessoas contrárias a suas ideias.”<sup>11</sup>

Nesse contexto, de embates entre grupos pró e contra a Lei de Migração que já havia sido amplamente debatida no Congresso Nacional, no dia 24 de maio de 2017, o Poder Executivo informou ao Legislativo acerca da sua decisão de vetar parcialmente 18 (dezoito) dispositivos da Lei de Migração. Junto do comunicado

---

<sup>11</sup> VEJA. **Manifestantes protestam em SP contra nova lei de migração**. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/manifestantes-protestam-em-sp-contr-a-nova-lei-de-migracao/>. Acesso em: 19 abr. 2022.

acerca dos vetos, foram apresentadas breves justificativas, bem como as origens dos vetos.

O novo marco migratório constitui-se em um ordenamento jurídico mais abrangente e claro que o antigo Estatuto do Estrangeiro, a começar pela clareza demonstrada nas definições e conceitos, insculpidos já nos primeiros artigos do novo ordenamento<sup>12</sup>. Além disso, a partir da leitura do novo marco regulatório ficam claros os limites da legislação, haja vista que se restringe a abordar as questões relacionadas às migrações econômicas e a mobilidade internacional comum, ou seja, relacionada a turistas, estudantes religiosos, dentre outros. Isto, por considerar que a questão da migração forçada já é contemplada na Lei nº 9.475/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. (UEBEL, 2020)

É possível afirmar que a nova Lei de Migração representa um grande avanço legislativo, sobretudo ao, expressamente, vincular princípios constitucionais com os fundamentos que deverão nortear a política migratória, dentre os quais destaca-se os da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, a paridade de tratamento e oportunidade para nacionais e estrangeiros, o acesso ao exercício de direitos civis, sociais, culturais e econômicos, dentre outros (BRASIL, 2017).

Contudo, os 18 vetos presidenciais sofridos pelo novo texto legal indicam a retomada da anacrônica lógica da segurança nacional. Os vetos impostos pelo Poder Executivo demonstram uma visão, ainda, calcada na ideia de segurança nacional, na

---

<sup>12</sup> Art. 1 Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. § 1o Para os fins desta Lei, considera-se: I - (VETADO); II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. § 2o (VETADO). Art. 2 Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.” (BRASIL, 2017).



qual o migrante é compreendido como um estranho, uma ameaça, alguém que poderia insurgir contra os interesses da nação.

Dentre a lista de vetos presidenciais, destacam-se como principais: 1) O próprio conceito de migrante que, segundo a justificativa, estabelecia um conceito demasiadamente amplo; 2) O prazo para naturalização de pessoas originárias de países de língua portuguesa e naturais de países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), cujo texto aprovado pelo Congresso previa o prazo de um ano, em detrimento dos quatro anos do período ordinário, justificando que não haveria uma cláusula de reciprocidade no processo simplificado e que tal medida poderia interferir no processo eleitoral do País; 3) Acerca da garantia aos povos indígenas e populações tradicionais<sup>13</sup> seus direitos originários, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas<sup>14</sup>. Para o Presidente, o veto se justificaria por violar dispositivo constitucional relacionado a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros; e 4) Veto relacionado à concessão de anistia e autorização de residência aos imigrantes que assim o requeressem, desde que estivessem ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, e o fizessem no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor da Lei, independentemente de sua situação migratória prévia. Na visão da presidência da república, o instituto da anistia seria

---

<sup>13</sup> De acordo com o Decreto nº 6.040/2007, vigente no Brasil, populações tradicionais são: Os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art. 3º). (grifo nosso).

<sup>14</sup> A mobilidade dos povos indígenas e populações tradicionais se divide em quatro modalidades: “A mobilidade internacional propriamente dita trata dos povos indígenas que migram para outros países e não mantém laços com a comunidade de origem. Na mobilidade transnacional, há manutenção dos laços com a comunidade de origem, bem como a criação de novos vínculos no país receptor. A migração internacional forçada trata do deslocamento decorrente de perseguição por parte do Estado, guerras civis ou conflitos internos, ou forma de resistência diante da pobreza no país de origem. Por sua vez, a mobilidade territorial ancestral – que é, ao nosso ver, objeto do §2º do art. 1º do Projeto de Lei de Migração – trata dos povos indígenas cujas fronteiras étnicas vão além dos limites dos Estados-nacionais. Nesse sentido, de acordo com a CEPAL, existe um costume jurídico de deslocamento no interior das fronteiras étnico-culturais.” DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Nota Técnica ao SCD nº 07 de 2016/ PL no 2.516/2015 / PLS no 288 de 2013, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/noticias-defensoria-publica-da-uniao/233-slideshow/37322-dpu-divulga-nota-tecnica-sobre-nova-lei-de-migracao>. Acesso em 16 de julho de 2022.

concedido indiscriminadamente para todos os imigrantes, independentemente da sua situação migratória ou de sua condição pessoal, retirando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros (BAGGIO; NASCIMENTO, 2018; BAGGIO; SARTARETTO, 2019; BRASIL, 2017).

Após a sanção presidencial criou-se uma expectativa bastante grande com relação ao decreto regulamentador que regulamentaria a nova lei, haja vista que alguns aspectos do novo marco legal ficaram condicionados a posterior regulamentação. O resultado, foi e é amplamente criticado por especialistas.

Para Wermuth (2020), o Decreto que regulamenta a legislação (Decreto nº 9.199/2017) é marcado por retrocessos como a utilização do termo “imigrante clandestino” – demonstrando uma continuidade da perspectiva autoritária, que culmina com o recente rompimento do Brasil com o “Pacto Global par Migração Segura, Ordenada e Regular” da ONU. O autor destaca que houve um recrudescimento em relação à abertura representada pela nova Lei de Migração aos Direitos Humanos e, em alguns aspectos, o regulamento ameaça conquistas históricas (WERMUTH, 2020a).

No mesmo sentido, Baggio e Sartaretto (2019) ressalta que o Decreto traz à tona o descaso com as preocupações e tentativas de contribuição da sociedade civil organizada acerca do tema, bem como ao receio existia com relação ao texto regulamentador. De acordo com os autores, é possível se ter uma ideia do teor de todo o texto da regulamentação a partir do artigo 211 da seção sobre “medidas de retirada compulsória”, haja vista que permite que o delegado da Polícia Federal possa pedir a prisão de migrantes, contrariando frontalmente o art. 123 da Lei de Migração que afirma que “ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta lei” (BAGGIO; SARTARETTO, 2019).

Por sua vez, Ventura (2017) enfatiza que durante o processo de regulamentação não houve escuta. Para a autora, as contribuições encaminhadas por especialistas e atores da sociedade civil organizada, foram plenamente ignoradas pelo governo federal. Para a autora, a pressa que se teve para adotar a regulamentação,

vai na contramão da prática utilizada por países como a Argentina, em que o processo de regulamentação amadureceu por cerca de 5 anos, para então ser estabelecido.<sup>15</sup>

Por todo o exposto, a despeito da ampla participação social e esforços empreendidos por entidades governamentais e não governamentais, por atores da sociedade civil organizada, grupos de pesquisadores, advogados, dentre outros, na formulação da lei, a ausência dessa participação na construção do texto regulamentar evidencia a série de contradições que permearam esse processo legislativo.

#### **4 A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL EM NÚMEROS.**

As últimas décadas foram marcadas por um aumento substancial no fluxo de pessoas em todo o mundo, fenômeno que possui diversas motivações, tais como a busca espontânea por melhores condições de vida ou apenas para fins de sobrevivência, no caso das migrações forçadas. De acordo com o relatório Mundial de Migração de 2022, lançado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), no ano passado, havia cerca de 281 milhões de migrantes internacionais, o equivalente a 3,6% da população global (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION, 2021).

No Brasil, o aumento do número de migrantes internacionais foi percebido na última década, especialmente, em razão do fluxo migratório gerado a partir das crises humanitárias no Haiti e na Venezuela, a partir de 2010 e 2017, respectivamente. Para além destes dois momentos, o Brasil nunca deixou de receber migrantes de todas as partes do Mundo, mas principalmente de países em crise.

A escolha pelo Brasil normalmente está relacionada às aparentes garantias e facilidades existentes para adentrar no país, onde, muito embora até 2017 vigesse uma legislação retrógrada, buscavam-se formas de regularização dos migrantes internacionais que aqui chegavam, como no caso dos haitianos, venezuelanos, sírios

---

<sup>15</sup> UFJF, LDEP. **Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe”, diz especialista Deisy de Freitas Lima Ventura**. 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/11/24/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista-deisy-de-freitas-lima-ventura/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

e, mais recentemente, ucranianos, que tiveram direito ao visto humanitário e, em sua maioria, tiveram ou estão buscando o reconhecimento do refúgio.

Não obstante essa população - cuja recepção e entrada no país tende a ser mais facilitada em razão de algumas proteções que emergem de legislações mais robustas, bem como de tratados internacionais, haja vista a situação de vulnerabilidade pelas quais essas populações passam - a presente pesquisa busca englobar todos os migrantes internacionais, partindo-se do pressuposto de que o novo marco legal migratório, Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração, de fato, quebrou o paradigma da securitização da migração estabelecida, até então, pelo Estatuto do Estrangeiro. Em outras palavras, compreende-se que a nova legislação visa garantir a todo migrante internacional direitos humanos, em condição de igualdade com os nacionais, conforme é possível verificar no texto legal (BRASIL, 2017):

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

- I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
- II - direito à liberdade de circulação em território nacional;
- III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
- IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;
- V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;
- VI - direito de reunião para fins pacíficos;
- VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;
- VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
- X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;
- XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#);

XIV - direito a abertura de conta bancária;

XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e

XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na CF/88, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.<sup>16</sup>

A partir do texto legal, comparando-o à antiga legislação, é possível verificar uma grande mudança na forma como o migrante é reconhecido. Se antes ele era visto como uma ameaça à soberania nacional, agora ele é reconhecido como um sujeito de direito. No entanto, a despeito da lei, ainda não há clareza quanto aos mecanismos de efetivação desses direitos, sobretudo, ao considerarmos que a autoridade migratória brasileira continua sendo a POLÍCIA FEDERAL, cujas competências migratórias se restringem ao controle migratório e a emissão de passaportes, conforme Portaria n. 155, de 27 de setembro de 2018, que aprova o regimento interno da PF.

Art. 15. À Diretoria-Executiva compete:

I – dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de:

a) polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, segurança privada, controle de produtos químicos, controle de armas, registro de estrangeiros, controle migratório e outras de polícia administrativa;

(...)

Art. 50. Aos Superintendentes Regionais, no âmbito da área de atuação de cada Superintendência, incumbe:

XXIV – ativar ou desativar postos de emissão de passaporte e postos de imigração, em caráter provisório ou permanente, a fim de atender as demandas de polícia administrativa de competência da Polícia Federal.<sup>17</sup>

Nesse sentido, na primeira parte deste capítulo serão apresentados dados quantitativos oficiais do OBMIGRA, vinculado ao Ministério da Justiça, com o intuito

<sup>16</sup> BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017 (Institui a Lei de Migração).

<sup>17</sup> BRASIL. Portaria n. 155, de 27 de setembro de 2018 (Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal).

de verificar a atuação da PF, especialmente, nos últimos dez anos de modo a contemplar um período anterior ao advento da nova legislação, bem como posterior à edição da mesma.

Contudo, haja vista as limitações de competência da autoridade migratória e considerando, ainda, o entendimento de que uma política migratória deve contemplar um conjunto de ações que transcendem a mera recepção e regularização da condição do migrante no país, os dados acerca dos serviços prestados pela PF, serão correlacionados aos dados de educação e trabalhistas que compõem a mesma base do OBMigra. O objetivo principal consiste em verificar o total de migrantes atendidos pela PF que também acessam esses direitos.

Por sua vez, na segunda parte do capítulo serão apresentados os principais aspectos acerca da estratégia de interiorização, conhecida como Operação Acolhida, a qual foi implementada pelo governo brasileiro a partir do reconhecimento da vulnerabilidade dos migrantes venezuelanos que se deslocaram ao Brasil a partir de 2018, em virtude da crise humanitária que assolou o país. Além disso, serão apresentados dados obtidos a partir de relatórios oficiais disponíveis na base de dados do Governo Federal.

Embora, em geral, o governo brasileiro trate a Operação Acolhida como uma política migratória, na prática, é possível afirmar que se consubstancia em uma ação pontual em razão do agravamento da situação que obrigou os venezuelanos a buscar ajuda em outros países. Conforme está expresso no site da Casa Civil, a federalização do atendimento humanitário aos migrantes atendeu à solicitação das autoridades de Roraima, em especial as cidades de Boa Vista e Pacaraima, por ocasião das limitações na atuação com os migrantes e refugiados venezuelanos.<sup>18</sup>

A metodologia utilizada na normalização e consolidação dos dados advindos das bases oficiais, em especial, os micro dados do OBMIGRA, será abordada nos tópicos seguintes, haja vista a mudança na estrutura das planilhas no decorrer dos anos.

---

<sup>18</sup> **Operação Acolhida - Base Legal.** [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>. Acesso em: 11 dez. 2022.

## 4.1 NÚMEROS E AMPLITUDE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO PODER PÚBLICO.

### 4.1.1 Dados do Sistema Nacional de Registro Migratório (SISMIGRA).

Conforme salientado acima, o presente capítulo tem por objetivo apresentar dados oficiais quantitativos acerca dos migrantes internacionais no Brasil no período pré e pós o advento da Lei de Migração. A coleta dos dados se deu a partir da base de dados mantida pelo MJSP, disponível no site dedicado ao Portal de Imigração.<sup>19</sup>

Até o ano de 2017, os dados foram consolidados em uma única planilha. Após isso, no entanto, os mesmos passaram a ser organizados em planilhas independentes, anualmente, disponibilizadas no Portal de Migração. Ao analisar a dimensão dos dados de cada um dos *data frames* gerados, foi possível observar que existia uma variação em termos do número de colunas, ou seja, o número de atributos mapeados variou ao longo dos anos. Esse tipo de variação, naturalmente, dificulta possíveis análises, motivo pelo qual se faz necessária a normalização<sup>20</sup> do banco de dados.

Em linhas gerais, após identificar que as planilhas do SISMIGRA, entre 2000 e 2021, possuíam colunas que nem sempre coincidiam. Assim, por meio da linguagem de programação Python, buscou-se extrair as informações comuns e consolidar os dados em uma nova planilha intitulada “*sismigra.csv*”. Vencido esse processo, a referida planilha passou a contar com as seguintes colunas:

#### AMPARO

<sup>19</sup>BRASIL. **Microdados - Portal de Imigração.** [s.d.]. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados>. Acesso em: 22 set. 2022.

<sup>20</sup> Normalização é o processo de modelar o banco de dados projetando a forma como as informações serão armazenadas a fim de eliminar, ou pelo menos minimizar, a redundância no banco. Tal procedimento é feito a partir da identificação de uma anomalia em uma relação, decompondo-as em relações melhor estruturadas. Normalmente precisamos remover uma ou mais colunas da tabela, dependendo da anomalia identificada e criar uma segunda tabela, obviamente com suas próprias chaves primárias e relacionarmos a primeira com a segunda para assim tentarmos evitar a redundância de informações. <  
<https://medium.com/@diegobmachado/normaliza%C3%A7%C3%A3o-em-banco-de-dados-5647cdf84a12>> Acesso em: 22 de setembro de 2022.

AMPARO\_DESCRICAO  
CLASSIFICACAO\_REGISTRO  
CLASSIFICACAO\_REVISADA  
CONTINENTE  
DATAENTRADA  
DATAREGISTRO  
ESTADO\_CIVIL  
FAIXA\_ETARIA  
MUNICIPIO\_RESIDENCIA  
PAIS\_NACIONALIDADE  
PAIS\_NASCIMENTO  
PROFISSAO  
SEXO  
UNIDADE\_FED\_RESIDÊNCIA

O processo de unificação dos dados em um único arquivo foi fundamental para facilitar sua leitura e análise. Apesar das inúmeras análises possíveis a partir dos atributos da base obtida, para a presente pesquisa optou-se por extrair da planilha do SISMIGRA apenas dados quantitativos relacionados ao total de migrantes que adentraram ao país entre os anos de 2010 e 2021, com destaque para o número de migrantes internacionais provenientes do Haiti e da Venezuela, já que se identificou que esses movimentos migratórios contribuíram consideravelmente para o aumento no número de migrantes que adentraram ao país nesse período. Além disso, dadas as circunstâncias de crise humanitária em que esses movimentos ocorreram, é possível inferir que se tratavam de migrantes vulneráveis e, como tal, deveriam ser o público alvo das políticas de recepção e acolhimento.



**Número de Migrantes Internacionais (2010-2021) – TABELA 1**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Haiti</b>	<b>Venezuela</b>
<b>2010</b>	54.237	111	678
<b>2011</b>	74.339	480	894
<b>2012</b>	98.001	4.278	956
<b>2013</b>	106.167	5.602	935
<b>2014</b>	114.527	10.669	1.111
<b>2015</b>	114.473	14.487	965
<b>2016</b>	125.467	42.423	943
<b>2017</b>	102.721	14.711	6.894
<b>2018</b>	121.774	14.214	32.245
<b>2019</b>	182.931	19.860	89.828
<b>2020</b>	92.749	23.629	40.251
<b>2021</b>	168.321	17.002	102.534

Fonte: Base de dados OBMIGRA (adaptado)

De acordo com a tabela acima é possível verificar que o número total de migrantes internacionais que adentraram ao Brasil entre os anos de 2010 e 2020 cresceu ano a ano, com alguns períodos de estabilidade. Em contrapartida, no ano de 2020, em virtude da pandemia de COVID-19 que assolou o mundo e, à critério dos governantes, promoveu o fechamento de algumas fronteiras, é possível vislumbrar uma diminuição no número de migrantes.

Conforme informado anteriormente, os migrantes provenientes do Haiti, da Síria e da Venezuela adentraram em solo brasileiro, na sua maioria, em razão das crises humanitárias e guerras civis nos seus países de origem, ou seja, essas migrações ocorreram às pressas, em condições precárias e traumáticas. Muito embora os referidos eventos tenham ocorrido há praticamente 10 anos, caso do Haiti e da Síria, o movimento migratório desses locais permanece e, em alguns casos, aumenta.

A partir de 2017, é possível verificar um aumento considerável no total de migrantes em território nacional, muito embora a leve queda desse número no ano de 2020, ano em que se iniciou a pandemia de COVID-19. Também foi aferido, que em

2016 o número de migrantes haitianos quase triplicou em relação aos anos anteriores e subsequentes. A esse respeito, cabe informar que no ano de 2015, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) um despacho conjunto reconhecendo a necessidade de continuação do processo de acolhida de haitianos no território brasileiro e estabelecendo o prazo de 1 (um) ano para os migrantes solicitarem o registro junto à PF<sup>21</sup>. Posteriormente, em 2016, também por meio de despacho conjunto publicado no DOU, houve uma prorrogação do prazo para solicitação de registro junto à PF por mais 6 (seis) meses<sup>22</sup>. Assim, esse aumento no número de registros migratórios no ano de 2016 pode ser justificado pela proximidade do término do prazo para a solicitação, naquelas condições.

#### 4.1.2 Dados da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Os dados da CTPS, disponíveis no Portal de Migrações do MJSP, possibilitam uma aferição acerca dos números de emissões de carteiras de trabalho para migrantes internacionais, sua situação funcional. Ademais, a partir de uma análise mais aprofundada, é possível garantir o acesso a direitos que geram impactos financeiros para o Governo Federal, como é o caso do fundo de Garantia por Tempo de Trabalho, do seguro desemprego, bem como dos demais benefícios previdenciários assegurados na lei.

Assim como no caso dos dados do SISMIGRA, os atributos das planilhas de controles utilizados para registro das informações não era uniforme, sendo necessária sua normalização. Para tanto, adotou-se basicamente o mesmo protocolo anterior, consolidando as informações em uma única planilha denominada “*CTPS\_EMITSOES\_201909.csv*”.

Após a consolidação das informações, apurou-se que a base de dados oficiais disponível contemplava apenas o período entre 2010 e 2019. Deste modo, seguindo

---

<sup>21</sup> Despacho Conjunto. Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania. Prorrogação de Prazo Registro de Haitianos (DOU-2015).

<sup>22</sup> Despacho Conjunto. Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania. Prorrogação de Prazo Registro de Haitianos (DOU-2016).

a mesma lógica aplicada para a extração dos dados do SISMIGRA, optou-se por trabalhar com os dados quantitativos totais de emissão de CTPS, bem como segmentando-os pelos três países de referência, Haiti, Síria e Venezuela.

Embora não se tenha os dados de emissão de CTPS até 2021, como foi o caso do registro dos migrantes, por contemplar um período anterior e outro após o advento da nova lei de migração, consideramos que não haverá prejuízo para a análise. Acerca da ausência de dados oficiais disponíveis, o OBMIGRA emitiu uma nota técnica informando que:

Com a implementação da Carteira de Trabalho Digital, parcela importante dos dados sobre a emissão do documento não está completamente disponível, o que implicará restrições na elaboração de estatísticas sobre a emissão do documento.

Desse modo, como a introdução da variável nacionalidade ainda não está implementada na base de dados do eSocial, que passará ser a fonte de dados para a mensuração da movimentação dos trabalhadores no mercado formal, até que seja realizada a evolutiva do sistema para incorporar essa variável, não apresentaremos os microdados da base harmonizada CTPS/RAIS/CAGED e da base CTPS, referentes aos meses de 2020.<sup>23</sup>

Deste modo, por meio da aplicação do código fonte abaixo, obteve-se o seguinte resultado:

---

<sup>23</sup>(Observatório de Migrações)

**Número de Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS emitidas para migrantes (2010-2019) – TABELA 2**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Haiti</b>	<b>Venezuela</b>
<b>2010</b>	8.649	143	106
<b>2011</b>	13.042	2.019	140
<b>2012</b>	23.244	4.500	170
<b>2013</b>	37.050	10.630	182
<b>2014</b>	45.695	17.142	267
<b>2015</b>	41.352	16.993	760
<b>2016</b>	32.063	13.556	2.225
<b>2017</b>	35.715	11.232	8.424
<b>2018</b>	68.986	14.392	37.224
<b>2019</b>	72.899	14.108	43.525
<b>2020</b>	-	-	-
<b>2021</b>	-	-	-

Fonte: Base de dados OBMIGRA (adaptado)

Não se pode olvidar, que o migrante, ao chegar no país, precisa se apresentar à PF para solicitar o seu registro, para então conseguir acessar outros serviços públicos sem maiores problemas, como é o caso da CTPS. Além disso, optou-se por trabalhar com o total acumulado de emissões entre 2010 e 2019, no intuito de evitar discrepâncias entre os dados comparados, haja vista que, não necessariamente, o migrante conseguirá ter sua situação regularizada e emitir a CTPS no mesmo ano.

Feitas essas considerações, é possível verificar que o número de CTPS emitidas cresceu como passar dos anos, à exceção da Venezuela, que teve um pico de emissão em 2015, de acordo com os dados disponibilizados na base do OBMIGRA. Os dados da migração venezuelana serão abordados pormenorizadamente no tópico 4.2.

De todo modo, salta aos olhos a desproporcionalidade entre o número de migrantes internacionais e o número de CTPS emitidas no período em análise. Outra hipótese é a de que esses movimentos migratórios foram em sua maioria de população não economicamente ativas. Em que pese não haja unanimidade nos critérios que definem uma população como economicamente ativa, para a presente

pesquisa consideramos economicamente ativos os maiores de 14 anos, visto que de acordo com as regras atuais a CTPS pode ser emitida a partir dessa idade.

Outrossim, há que se considerar que mesmo aquele acima dessa faixa etária e, portanto, economicamente ativo, eventualmente, pode não ter emitido CTPS, o que fatalmente, contribuirá para a discrepância entre os dados analisados.

#### 4.1.3 Dados da Educação (INEP): Censo Escolar, Censo Superior.

Os dados relacionados à educação, da mesma forma como os apresentados até o momento, foram obtidos a partir da base de dados do OBMIGRA, disponível no Portal de Migrações mantido pelo Governo Federal. Tal como no caso dos dados da CTPS, os dados disponíveis na base de dados oficiais ficaram limitados ao período compreendido entre os anos de 2010 e 2019.

Além disso, diferentemente dos dados anteriormente apresentados, os números da educação estão subdivididos em duas tabelas. A primeira apresenta dados relacionados ao Censo Escolar, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Trata-se do principal instrumento de coleta de informações da educação básica, buscando-se consolidar informações das secretarias estaduais e municipais de educação e contando com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. Para mais, a pesquisa estatística abrange diferentes etapas e modalidades de educação básica e profissional, tais como: Ensino regular (educação infantil, ensino fundamental e médio), educação especial (escolas e classes especiais), educação de jovens e adultos (EJA) e educação profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional).<sup>24</sup>

Por sua vez, o Censo da Educação Superior, também realizado pelo Inep, de acordo com informações do Governo Federal, é o instrumento de pesquisa mais completo do Brasil sobre as Instituições de Educação Superior (IES). Sua realização

---

<sup>24</sup> **Censo Escolar.** [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 11 dez. 2022.

se dá por meio de informações do cadastro do Sistema e-MEC, em que são mantidos os registros de todas as IES, seus cursos e locais de oferta, além de informações sobre a infraestrutura das instituições, vagas oferecidas, candidatos, matrículas, ingressantes, concluintes e docentes, nas diferentes formas de organização acadêmica e administrativa.<sup>25</sup>

Ambas as bases, na prática funcionam como uma ferramenta fundamental para que se possa compreender a situação da educação no país como um todo, independente do ente responsável (União, Estados ou Municípios) e, assim, acompanhar e aferir a efetividade das políticas públicas educacionais.

Feitas essas considerações, os dados obtidos a partir do processamento das informações constantes na base oficial, quanto ao censo da educação, são os que seguem:

**Número de migrantes com acesso à educação básica (2010-2019) – TABELA 3**

Ano	Total	Haiti	Venezuela
2010	41.232	3	433
2011	47.150	5	566
2012	51.793	49	603
2013	58.598	161	611
2014	65.368	998	676
2015	67.717	1.986	777
2016	70.821	3.702	1.075
2017	70.662	5.046	2.046
2018	78.502	<b>7.853</b>	<b>6.561</b>
2019	97.369	<b>11.101</b>	<b>20.555</b>
2020	-	-	-
2021	-	-	-

Fonte: Base de dados OBMIGRA (adaptado)

<sup>25</sup> **Censo da Educação Superior.** [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 12 jan. 2023.

Como é possível verificar na tabela acima, o número total de migrantes com acesso à educação básica cresceu praticamente duas vezes e meia entre o ano de 2010 e 2019. Quando olhamos para os dados especificamente de migrantes haitianos, de acordo com os dados oficiais, o número de migrantes com esse acesso aumentou de 3 para 11.101, sendo que nos últimos dois anos da amostra esse número quase dobrou.

Do mesmo modo, o número de migrantes venezuelanos com acesso à educação básica aumentou gradativamente no período analisado, porém, o número de venezuelanos que tiveram acesso à educação no ano de 2019 mais que triplicou, em relação ao ano anterior, saindo de 6.561 para 20.555 migrantes, de acordo com os dados oficiais.

Por sua vez, com o processamento dos dados oficiais do OBMIGRA acerca do acesso à educação superior, realizou-se a consolidação das informações em uma única planilha, extraindo-se, também, os totais de migrantes com acesso à educação superior entre os anos de 2010 e 2018 e, do mesmo modo como nos demais dados apresentados até o momento, optamos por apresentar, igualmente, os dados consolidados de migrantes haitianos e venezuelanos inseridos nas instituições de ensino superior do Brasil.

Assim, a partir do exposto acima, obteve-se o seguinte resultado:

## Número de migrantes com acesso à educação superior (2010-2018) – TABELA

4

Ano	Total	Haiti	Venezuela
2010	16.695	50	160
2011	16.281	94	209
2012	16.277	97	235
2013	16.954	168	200
2014	20.119	268	218
2015	20.706	399	256
2016	21.451	488	257
2017	22.035	561	307
2018	23.216	699	397
2019	-	-	-
2020	-	-	-
2021	-	-	-

Fonte: Base de dados OBMIGRA (adaptado)

Inicialmente, é importante salientar que na base de dados do OBMIGRA só foi possível localizar dados relativos aos anos de 2010 a 2018, conforme informado acima. Além disso, cabe informar que não foram localizados os micros dados de matriculados, com informação quanto a nacionalidade, na base de dados do Inep.

Apesar disso, da leitura dos dados acima, é possível verificar que o número de migrantes com acesso à educação superior aumentou gradualmente com o passar dos anos, embora sejam consideravelmente menores que os números relacionados à educação básica.

No próximo tópico, relacionaremos os dados relativos à emissão de CTPS, bem como dos censos do ensino básico e do ensino superior com os dados gerais de migrantes com registro, no período. O objetivo principal é identificar se há algum padrão entre o número de migrantes internacionais que adentraram no país e o acesso destes às políticas públicas trabalhista e de educação, especificamente, considerando as emissões de CTPS e o acesso ao ensino, respectivamente.

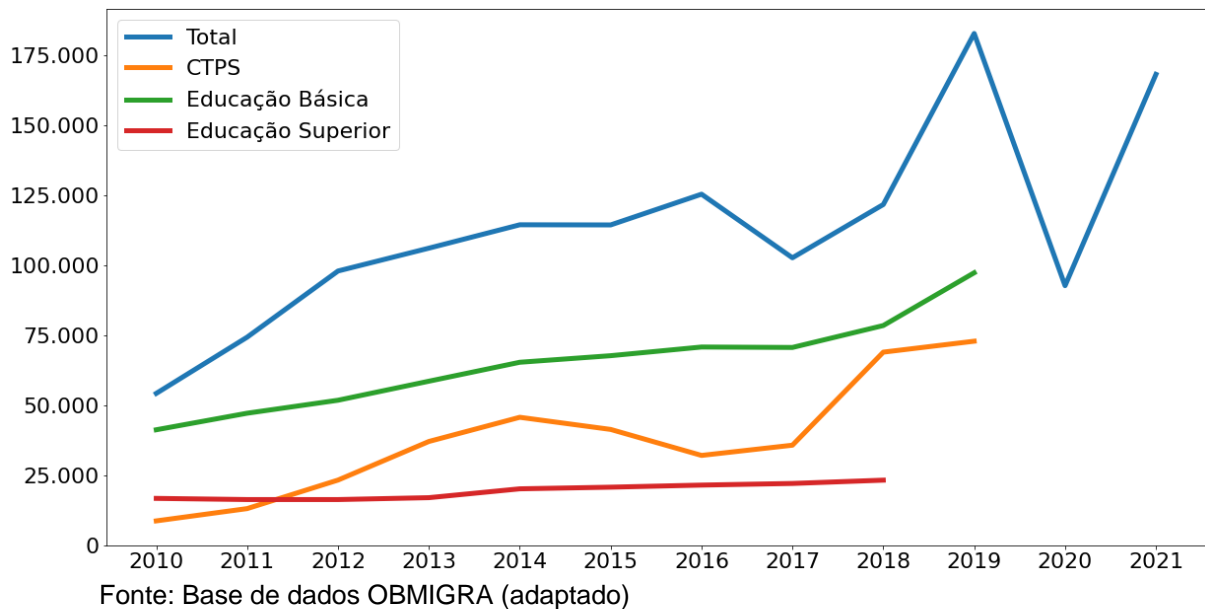


#### 4.1.4 Análise dos dados lado a lado.

No intuito de facilitar a visualização dos dados e possibilitar uma comparação entre o número total de migrantes internacionais que adentraram ao país entre os anos de 2010 e 2021 e à garantia de direitos humanos por meio de serviços públicos, como é o caso do acesso à educação e ao trabalho, antes de passar especificamente para a análise dos gráficos, mostra-se pertinente informar que em virtude da ausência de informações confiáveis acerca do número de CTPS e do Censo da Educação Básica e Superior, será visualizada uma diferença entre os períodos a que se referem os dados.

Deste modo, o primeiro gráfico busca demonstrar a discrepância existente entre o número de migrantes internacionais que entram no país e o número destes que conseguem acessar direitos fundamentais, como é o caso da educação e do trabalho.

#### **Total de Migrantes x Total de CTPS emitidas x Total de Migrantes na Educação Básica e Superior – GRÁFICO 1**



Do gráfico acima depreende-se que entre os anos de 2010 e 2019 houve um aumento gradual de todos os atributos, com destaque para o aumento de migrantes que adentraram ao país a partir do ano de 2018, em grande em razão do fluxo

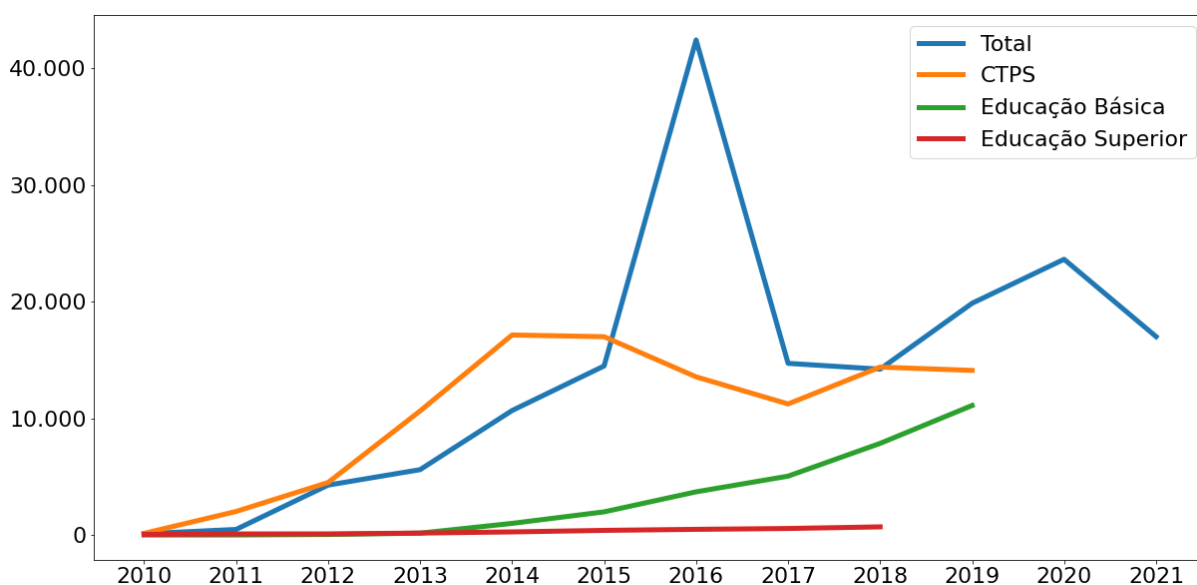
migratório de venezuelanos, conforme já informado, bem como de acordo com o gráfico abaixo.

Apesar do aumento no número total de migrantes internacionais que adentraram ao país, ao analisar o acesso dessa população ao ensino, é possível afirmar que o acesso à educação básica, substancialmente, foi maior que o acesso à educação superior, o que pode sinalizar a fragilidade da política da educação superior para esse público.

Outra hipótese, diz respeito à faixa etária do migrante internacional, que, eventualmente, poderia ser um fator impeditivo para o acesso deste ao ensino superior e justificaria, em contrapartida, a curva ascendente da educação básica. Contudo, verificou-se, também, entre o ano de 2017 e 2018, um aumento no número de CTPS emitidas, sugerindo que a grande maioria dos migrantes compõem a população economicamente ativa.

A despeito do número de CTPS emitidas e de migrantes matriculados no ensino básico e superior, ao menos até 2019, é possível afirmar que menos da metade dos migrantes internacionais tem o acesso ao trabalho e à educação básica e superior garantidos, muito embora constem no rol de direitos e garantias do migrante, conforme a Lei de Migração (2017).

### Total de Migrantes x Total de CTPS emitidas x Total de Migrantes na Educação Básica e Superior (HAITIANOS) – GRÁFICO 2



Fonte: Base de dados OBMIGRA (adaptado)

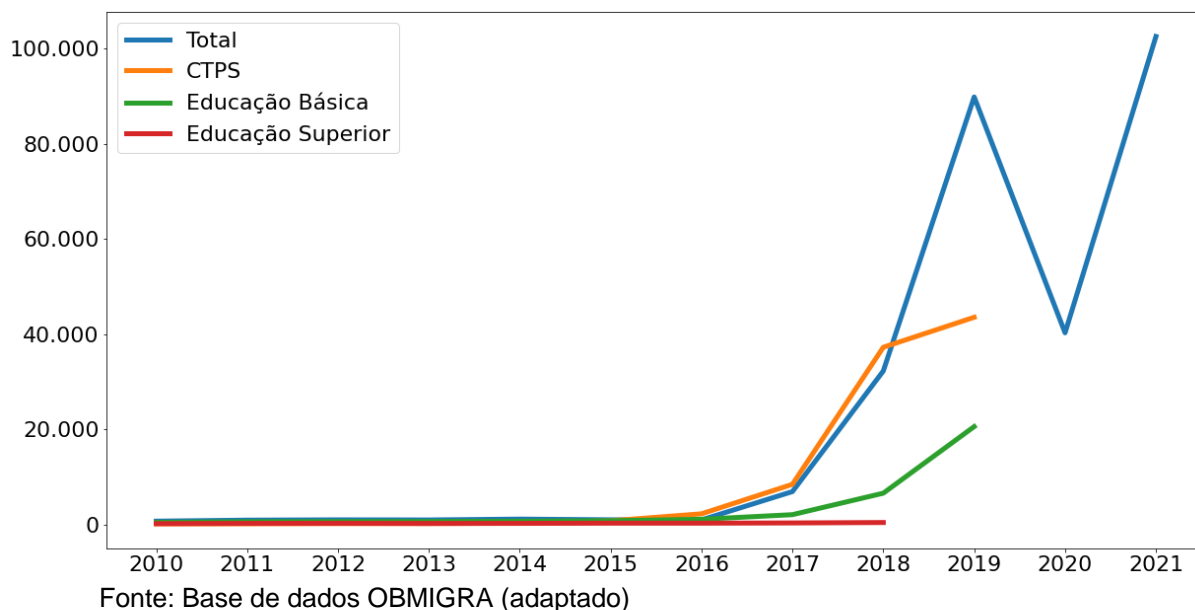
Quando verificamos estritamente os dados relacionados aos migrantes haitianos é possível identificar que boa parte dessa população conseguiu acesso à CTPS logo ao chegar ao país. Entre os anos 2010 e 2015, verifica-se que a emissão de CTPS foi maior que o número de migrantes registrados, o que demonstra a existência de represamento da emissão nos anos anteriores. Os números analisados sugerem um aperfeiçoamento da política trabalhista, especificamente, quanto à emissão de carteiras de trabalho para migrantes haitianos.

O mesmo não pode se garantir em relação à política educacional voltada para esse grupo de migrantes. Ao visualizarmos o gráfico acima, infere-se que até o ano de 2016 o número de haitianos com acesso à educação, está bem abaixo do número daqueles que foram registrados pela autoridade migratória. A partir de 2017, constata-se uma curva ascendente no tocante ao acesso à educação básica, especificamente.

Por sua vez, a discrepância entre os dados do número total de migrantes e os que tiveram acesso à educação superior é gritante, demonstrando certa estabilidade com o passar dos anos, o que pode evidenciar a baixa procura por parte dos próprios migrantes que, em alguns casos, podem já possuir curso superior realizado no país de origem. Além disso, há que se considerar, a partir do número de CTPS emitidas, que a maioria opta por se inserir no mercado de trabalho.

Por fim, no ano de 2016 houve um grande aumento de migrantes registrados, conforme é possível verificar no gráfico. A esse respeito, salienta-se não se tratar de uma nova onda de migrantes haitianos chegando ao Brasil, mas sim, conforme informado anteriormente, do reflexo do despacho conjunto da secretaria nacional da justiça que fixou prazo para que os migrantes interessados em permanecer no país se apresentassem à PF para solicitar o registro migratório.

### Total de Migrantes x Total de CTPS emitidas x Total de Migrantes na Educação Básica e Superior (VENEZUELANOS) – GRÁFICO 3



Já ao verificarmos os dados relacionados aos migrantes venezuelanos, apura-se que o fluxo migratório com direção ao Brasil foi praticamente nulo até 2015, quando houve o agravamento da crise econômica e social da Venezuela<sup>26</sup>. De forma semelhante ao caso dos migrantes haitianos, quando da chegada desses migrantes, verificou-se uma priorização da inserção destes no mercado de trabalho, embora a simples emissão da CTPS não seja suficiente para a efetivação dessa política pública. É possível afirmar que essa curva permaneceu ascendente até 2019, ano que marcou o final da série temporal analisada.

Diferentemente dos dados referentes aos migrantes haitianos, o acesso à educação básica se deu logo que os migrantes venezuelanos chegaram ao país, no entanto a curva referente a esse atributo não conseguiu acompanhar do número de migrantes, haja vista o grande fluxo migratório que houve em um curto período de tempo. De acordo com dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entre 2015 e março de 2019 o Brasil recebeu cerca de 254.769 venezuelanos.

Mesmo que discrepante, o número de migrantes e o acesso à alguns serviços públicos, e inegável o importante papel que o processo de interiorização (Operação

<sup>26</sup> UNICEF. **Crise migratória venezuelana no Brasil**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 7 jan. 2023.

Acolhida) desempenhou para que, ao menos em um primeiro momento, houvesse a recepção desses migrantes, embora, na prática, as fragilidades e limitações do referido processo sejam visíveis, a iniciar pela dificuldade em se produzir dados confiáveis e mapear essas populações após a “interiorização”, o que será melhor abordado no próximo capítulo.

Alguns dados quantitativos da Operação Acolhida também serão apresentados no próximo tópico de modo a complementar os apresentados até o momento. Importante ressaltar, que até o momento os dados foram tratados de uma maneira mais ampla, de modo que não estão contemplados apenas os venezuelanos que adentraram ao país em razão da crise que se instaurou no país de origem.

#### 4.2 A SITUAÇÃO VENEZUELANA: DADOS DA “OPERAÇÃO ACOLHIDA”.

De acordo com informações fornecidas pela Agência da ONU para Refugiados, há pelo menos cinco anos o Brasil tem sido um dos lugares escolhidos por milhares de venezuelanos que deixam seu país em busca de proteção e novas oportunidades, pela grave crise econômica, política e social que a população enfrenta. A maior parte desses migrantes chegam pela fronteira terrestre existente entre as cidades de Santa Elena, na Venezuela, e Pacaraima e Boa Vista, ambas no Brasil.<sup>27</sup>

Diante da complexa situação que se instaurou na região, bem como da falta de capacidade do estado de Roraima receber e acolher todos aqueles migrantes garantindo-lhes seus direitos humanos, em 2018 o Governo Federal se viu compelido a intervir para que fosse possível garantir minimamente os direitos humanos daquela população.

A operação capitaneada pelo Governo Federal foi intitulada “Operação Acolhida”. Na prática, trata-se de uma força-tarefa humanitária que conta com o apoio

---

<sup>27</sup> ACNUR. **A resposta humanitária frente à crise migratória venezuelana no Brasil é tema de seminário em São Paulo**. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/05/30/a-resposta-humanitaria-frente-a-crise-migratoria-venezuelana-no-brasil-e-tema-de-seminario-em-sao-paulo/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

de entes federativos, agências da ONU, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, totalizando mais de 100 parceiros.<sup>28</sup>

No âmbito da Operação Acolhida, focou-se em minimizar a vulnerabilidade dos migrantes que chegavam ao Brasil a partir do oferecimento dos seguintes serviços: Regularização migratória, cadastramento, imunização, atendimento social, alojamento para acolhimento, fornecimento de refeições diárias e kit de higiene e limpeza pessoal, hospital de campanha, além de atendimento de assistência social com uma equipe multidisciplinar formada por psicólogos, assistentes sociais e antropólogos.

Muito embora as necessidades do migrante que chega ao país, bem como as modalidades de atendimento que o Governo Federal, por meio da operação acolhida, tenta aplicar, infelizmente não é possível aferir em que medida e condições esses serviços são ofertados. As informações relativas aos migrantes venezuelanos que adentraram ao país por Roraima e foram devidamente acolhidos se limitam a alguns aspectos da operação, deixando de lado, por exemplo, a inserção desses migrantes no mercado de trabalho, não sendo possível sequer saber ao certo o número de CTPS emitidas para essa população, razão pela qual se faz necessário analisar os informes de migração conjuntamente aos dados apresentados nos tópicos que sucederam.

Deste modo, a partir do último informe de migração venezuelana disponível no site dedicado às informações da Operação Acolhida<sup>29</sup> (agosto/22), tem-se um panorama geral do acesso desses migrantes a alguns serviços prestados pelo Governo Federal em parceria com os demais órgãos e entidades da sociedade civil envolvidos na força-tarefa.

---

<sup>28</sup>BRASIL. **Sobre a Operação Acolhida**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 6 dez. 2022.

<sup>29</sup>OBMIGRA. **Informe de Migração Venezuela - Janeiro 2017 - Julho de 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jul022-v4.pdf/view>. Acesso em: 19 dez. 2022.

Figura 3

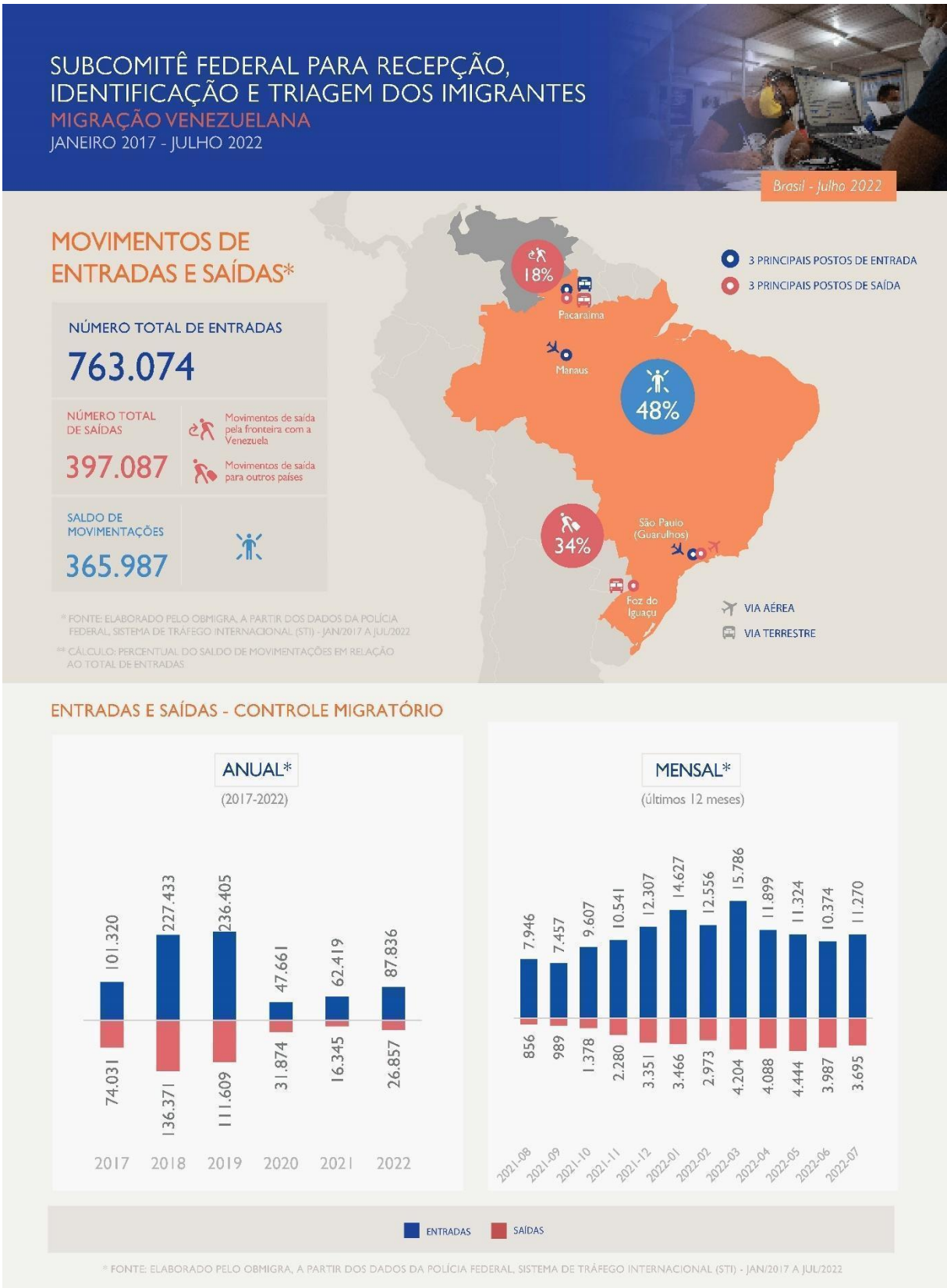




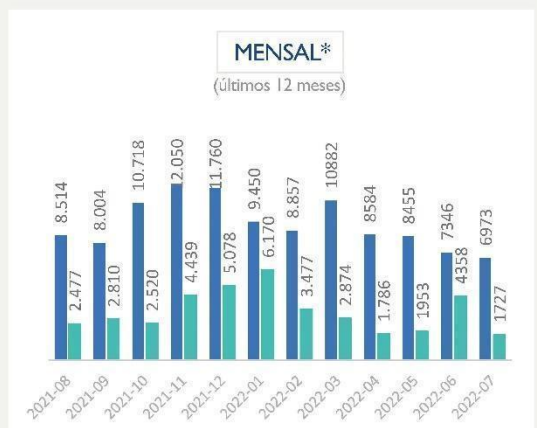
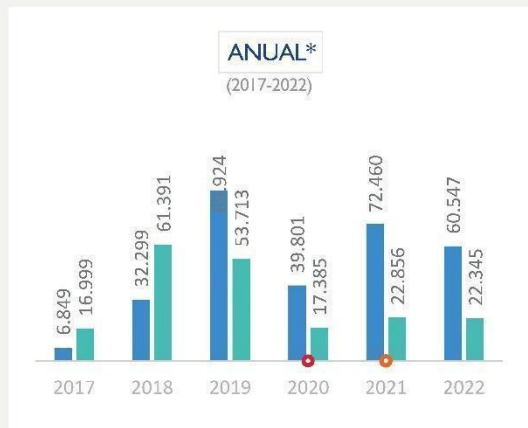
Figura 4



DOCUMENTAÇÃO



TOTAL REGISTROS DE RESIDÊNCIA E SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO\* (Ativos)



■ REGISTROS DE RESIDÊNCIA      ■ SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Medidas excepcionais e temporárias para entrada no País: 
 ● PORTARIA Nº 120, DE 17 DE MARÇO DE 2020      ● PORTARIA Nº 655, DE 23 DE JUNHO DE 2021

\* FONTE: ELABORADO PELO OBMIGRA, A PARTIR DOS DADOS DA POLÍCIA FEDERAL, SISTEMA DE REGISTRO NACIONAL MIGRATÓRIO (SISMIGRA) E SISTEMA DE TRAFEGO INTERNACIONAL - MÓDULO DE ALERTA E RESTRIÇÕES (STI-MAR) - JAN/2017 A JUL/2022



Como é possível extrair do informe acima, os dados publicizados em relação aos migrantes atendidos no âmbito da Operação Acolhida limitam-se a informar dados quantitativos relacionados ao controle migratório, ou seja, o número de migrantes venezuelanos que entraram e saíram do país, além de números específicos às solicitações e concessões de refúgio e de documentações emitidas.

Diferentemente dos dados apresentados nos tópicos anteriores, o recorte temporal destes compreende o intervalo entre janeiro de 2017 e julho de 2022. Nesse sentido, chama a atenção o número de entradas no período, de acordo com os dados oficiais, 763.074. Do mesmo modo, também chama a atenção o fato de que mais de metade desses migrantes, cerca de 397.087, optaram por não permanecer no país, gerando um saldo de movimentações de 365.987.

Desse total de movimentações, apura-se que foram emitidas 301.880 autorizações de residência, independentemente se temporárias ou por tempo indeterminado, além disso, das 92.994 solicitações de reconhecimento de refúgio, 49.805 foram concedidas, ou seja, cerca de 53,55% das solicitações foram deferidas.

O informe de migração venezuelana apresentado, visualmente, explora o processo de interiorização aplicado no âmbito da Operação Acolhida. Tal processo, tem por objetivo oferecer mais oportunidade para que os migrantes possam se integrar à sociedade, bem como buscar melhores condições que as encontradas em Roraima. A operacionalização se dá a partir de uma mútua cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e a sociedade civil organizada e segue as seguintes etapas: 1) recebimento e acolhimento dos migrantes; 2) cadastramento dos migrantes; 3) promoção de políticas públicas; 3) acolhimento e sensibilização acerca da interiorização para os migrantes; 4) encaminhamento dos migrantes para interiorização; e, por fim 5) a recepção dos migrantes nos destinos.

As medidas propostas ao acolhimento dos migrantes venezuelanos englobam uma série de direitos humanos, dentro os quais destacamos a saúde, a segurança, a educação e o trabalho. Contudo, o informe disponibilizado periodicamente pelo Governo Federal, não apresenta números acerca dessas políticas, motivo pelo qual optamos por apresentá-los a partir dos dados oficiais disponíveis no portal do OBMIGRA.

Por fim, vale salientar que não localizamos uma base de dados da saúde da qual se pudesse estratificar atendimentos por nacionais e migrantes, o que, de certa forma, prejudica qualquer avaliação acurada acerca da garantia de direitos humanos e acesso a serviços públicos aos migrantes. No tocante à segurança pública, a produção desses dados se torna ainda mais complexa.

De todo modo, no próximo capítulo buscaremos analisar qualitativamente alguns aspectos relacionados à atuação do Governo Federal no acolhimento e integração dos migrantes de uma maneira geral, sobretudo ao considerarmos que a partir da Lei de Migração, não deve haver distinção entre nacionais e não nacionais no acesso a direitos fundamentais.

## 5 DO PROGRESSISMO LEGAL: AVALIAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA A PARTIR DA LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017 (LEI DE MIGRAÇÃO)

Do exposto até o momento, percebe-se que desde a última década o Brasil tem recebido um considerável número de migrantes internacionais, em especial de grupos advindos de países que passam por algum tipo de crise (econômica, social, alimentar, de saúde, etc.) ou desastres naturais.

O presente capítulo será dedicado a uma análise da atuação do Governo Federal na efetivação dos direitos garantidos aos migrantes a partir da Lei de Migração, muito embora, à época, o texto legal tenha sido desidratado pelo seu decreto regulamentador, sendo considerado por muitos especialistas um retrocesso à lei, além de uma grave ameaça a conquistas históricas.<sup>30</sup> Para alcançar o objetivo, o capítulo está organizado em quatro tópicos.

Inicialmente, será feita uma breve análise acerca da atuação do CNIG, em especial quanto aos temas que têm sido tratados nos últimos anos, no intuito de verificar se a efetiva implementação da lei e a garantia dos direitos nela previstos têm sido objeto de discussão.

Na sequência, a partir dos conceitos de política pública e do importante papel desempenhado pela Operação Acolhida na recepção e no processo de interiorização de migrantes venezuelanos, buscou-se compreender em que medida esta pode ser tratada como uma política estatal voltada ao migrante, especialmente ao considerarmos o momento e limitação do público para quem foi destinada.

Já o terceiro tópico tem por objetivo analisar o importante papel desempenhado pela sociedade civil organizada no acolhimento de migrantes internacionais em condição de vulnerabilidade. Este tópico também tem por objetivo analisar se houve alguma mudança na atuação desses órgãos desde o advento da Lei de Migração, a

---

<sup>30</sup> RAMOS, André et al. **Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praeter-legem>. Acesso em: 8 jan. 2023.

partir de publicações e entrevistas concedidas por autoridades do assunto, bem como pela representante do Instituto de Políticas Públicas Migratórias – IPPMI.

Por fim, no último tópico, será consolidada a análise realizada a partir dos dados, bem como das informações trazidas nos tópicos anteriores, no intuito de compreender em que medida a nova lei de migração foi, ou tem sido implementada pelo Poder Público. Além disso, avalia-se a atuação estatal e os principais desafios à implementação da lei.

## 5.1 DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO - CNIG: PRINCIPAIS DISCUSSÕES

De acordo com a Defensoria Pública da União (DPU), podem ser reconhecidos como atores estatais da política migratória os seguintes órgãos e autoridades: 1) CNIG, quanto às autorizações de residência que se relacionam ao trabalho; 2) Ministério da Justiça, quanto às autorizações de residência que não se relacionam ao trabalho, além do reconhecimento da apatridia; 3) PF, acerca das autorizações de residência por delegação do Ministro da Justiça, quando apresentada determinada documentação; 4) O Presidente da República, quanto ao pedido de asilo político; 5) O Ministério das Relações Exteriores (MRE), quanto aos pedidos de emissão de vistos; 6) O CONARE, nas situações em que forem realizados pedidos de refúgio; e 7) O Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), nas situações em que forem verificados fluxos migratórios em decorrência de crise humanitária.<sup>31</sup>

Criado pela Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, mesma lei que instituiu o Estatuto de Estrangeiro, o CNIG, é regulamentado pelos Decretos n. 9.873, de 27 de junho de 2019 e n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a Lei de Migração.

---

<sup>31</sup>DPU. **Política Migratória Nacional**. [s.d.]. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-recife/apresentacoes/politica-migratoria-nacional.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2023.

Dentre as principais competências é possível destacar: 1) formular a política nacional de imigração; 2) coordenar e orientar as atividades de imigração laboral; 3) efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra imigrante qualificada; e 4) Promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração laboral.<sup>32</sup> Além disso, em virtude da legislação vigente, cabe ao CNIG a análise dos pedidos de residência em questões relacionadas ao trabalho em geral e, também, nos casos de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, nos termos da Resolução Conjunta nº 01, de 09 de outubro de 2018 (CNIG/CONARE).<sup>33</sup>

A formulação da política nacional de imigração, figura como a primeira atribuição/competência do CNIG tanto no site do Portal de Imigração, mantido pelo MJSP, como no Decreto n. 9.873/2019, supramencionado, o que transmite a ideia de que essa, talvez, seja uma das prioridades para o Conselho, muito embora sua atuação seja reconhecidamente adstrita à migração laboral, conforme será possível verificar na sequência.

No intuito de analisar em que medida o CNIG tem atuado na formulação da política nacional de imigração, foram analisadas as atas das reuniões do Conselho entre os anos de 2018 e 2021. A análise se deu a partir da leitura das atas das reuniões buscando identificar nas discussões, temas relacionados à ampla implementação das políticas migratórias e, conseqüente, garantia dos direitos assegurados na Lei de Migração.

Atualmente, o Conselho é constituído por 15 (quinze) membros titulares, sendo 8 (oito) representantes de órgãos federais, 03 (três) representantes de centrais sindicais, 03 (três) representantes de confederações de empregadores e 1 (um) representante da comunidade científica e tecnológica<sup>34</sup>. Nos termos do art. 4º, do Decreto n. 9.873/2019, que dispõe sobre o CNIG, o Conselho se reunirá em caráter ordinário cinco vezes ao ano, no mínimo, e em caráter ordinário por convocação de seu Presidente.

---

<sup>32</sup> BRASIL. **Informações Gerais - Portal de Imigração**. 2023. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2>. Acesso em: 18 jan. 2023.

<sup>33</sup> Resolução Conjunta nº 02, de 09 de outubro de 2018 (CNIG e CONARE). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/normas/resolucoes-conjuntas1>. Acesso em: 07 jan. 2023.

<sup>34</sup> Ibidem.

Em 2018, o CNIG reuniu-se 10 (dez) oportunidades. De modo geral, as reuniões desenvolvem-se especialmente a partir de discussões relacionadas à migração laboral de maneira ampla, ou seja, o foco está no posto de trabalho a ser ocupado. Nesse sentido, parte-se da lacuna profissional que precisa ser preenchida para se criar mecanismos de atração de profissionais qualificados para determinada área.

A primeira reunião ordinária de 2018 foi, também, a primeira após a publicação do Decreto que regulamentou a Lei de Migração. Ocorrida em março de 2018, a reunião foi marcada por discussões relacionadas à questão laboral, porém, um dos pontos pautados pela representante do Ministério Público do Trabalho (MPT), propunha uma flexibilização na documentação necessária às solicitações de residências apresentadas por refugiados. Na ocasião, o representante da DPU informou que a instituição havia protocolado um pedido junto ao Conselho Nacional da Justiça (CNJ) a respeito da relativização documental, visando a adequação dos regulamentos à Lei de Migração, especificamente, nos casos em que os solicitantes de residência fossem migrantes em situação de acolhida humanitária ou em situação de vulnerabilidade para que pudessem se valer dos documentos que dispuserem.<sup>35</sup>

**A Sra. Cristiane Maria S. Lopes (MPT)** pontuou duas sugestões: i) a possibilidade da troca da publicação no Diário Oficial da União por remessa de carta registrada para o endereço fornecido pelo imigrante, tendo em vista a questão da desburocratização e economicidade; ii) a possibilidade de inclusão de um parágrafo que dispense a necessidade de tradução para países que utilizam o idioma espanhol, com base no princípio da integração da América Latina, disposto na Constituição. **O Sr. Presidente Hugo Medeiros Gallo da Silva** esclareceu que a publicação no Diário Oficial é uma questão de publicidade dos Atos da Administração Pública e que, independentemente disso, é feita a comunicação via e-mail ao interessado. **O Sr. Gustavo Zortea da Silva (DPU)** pontuou sua preocupação em relação a tradução e o custo que isso representaria para as pessoas. **O Sr. Presidente Hugo Medeiros Gallo da Silva** propôs a inclusão da questão da notificação ao interessado no texto da Resolução e que a proposta de dispensa da tradução de documentos seja encaminhada à Consultoria Jurídica para validação e, em caso positivo, essa informação seria inserida na Resolução e disponibilizada para ciência do Conselho. De posse da palavra, **o Sr. Gustavo Zortea da Silva (DPU)** informou que a Defensoria protocolou pedido junto ao CNJ a respeito de “relativização documental” e, como

<sup>35</sup> Ata da I Reunião Ordinária do CNIG (2018). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes>. Acesso em: 09 nov. 2022.

resposta, houve uma determinação para todas as Corregedorias dos Estados, que nas suas regulamentações, quando do registro no cartório, fosse observado o disposto na Lei de Migração a respeito dos imigrantes que estivessem em situação de acolhida humanitária ou em situação de vulnerabilidade para que pudessem se valer dos documentos que dispusessem. Em seguida, disponibilizou esse documento para conhecimento do Conselho. (Ata 03/2018 – CNIG)

Nas reuniões subsequentes em poucos momentos a Lei de Migração foi especificamente abordada. Contudo, a busca pela adequação de resoluções, instruções normativas, formulários e dos fluxos inerentes às questões migratórias passaram a fazer parte do cotidiano das reuniões, em questões laborais. Dada complexidade da questão migratória e o número de atores envolvidos, grande parte das alterações e/ou soluções aventadas no âmbito do CNIG acabam encontrando entraves na sua operacionalização, tais como imbrólios jurídicos, conflitos de competência, dentre outros.

Embora todos os desafios, no primeiro ano da Lei de Migração o CNIG conseguiu avançar em alguns aspectos essenciais para possibilitar que o migrante pudesse ser inserido no mercado de trabalho, dentre os quais é possível destacar a Resolução Conjunta CNIG/CONARE nº 01, de 09 de outubro de 2018, que trata da concessão de autorização de residência, associada à questão laboral.

Já em 2019, de acordo com as atas disponíveis no Portal de Imigração do MJSP, o Conselho realizou apenas 4 (quatro) reuniões em março, agosto, outubro e dezembro. Grande parte do tempo de todas as reuniões foi dedicado à análise de pedidos de residência relativos à questão laboral, cumprindo, deste modo com uma de suas principais funções. Já com relação às outras temáticas, não foram identificados momentos em que estas tenham sido discutidas.

No ano de 2020 foram realizadas 5 (cinco) reuniões, sendo que a primeira ocorreu apenas no dia 16 de junho. Do mesmo modo como em outras reuniões apresentadas, foram tratados pontos específicos de alguns segmentos da economia com foco principal na elaboração e revisão de estratégias para atração de migrantes qualificados em áreas sensíveis, como é o caso dos profissionais de tecnologia da informação. Nesse sentido, evidenciou-se a importância do OBMIGRA para a

identificação do perfil do migrante e, assim, elaborar medidas para atrair mão de obra qualificada em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional.<sup>36</sup>

A Conselheira Glenda complementou sobre os dois encaminhamentos da Câmara especializada: sendo o primeiro com relação a periodicidade das reuniões, a serem realizadas quinzenalmente, para apresentação e discussão do material produzido; e o segundo foi quanto ao suporte do OBMIGRA para a conclusão dos resultados. A Conselheira Glenda aproveitou para agradecer ao professor Leonardo e Marília, pela presteza e dedicação em atender as demandas, destacando a importância do OBMIGRA na elaboração de estudos que tratam do cenário da imigração brasileira.<sup>37</sup>

Ademais, as reuniões se restringiram à relatoria de processos nos quais eram realizados pedidos de residência relativos à questão laboral.

Quanto às reuniões realizadas em 2021, foram disponibilizadas no Portal de Imigração do MJSP 5 (cinco) atas, sendo 4 (quatro) de reuniões ordinárias e 1 (uma) de reunião extraordinária. Na primeira reunião é possível destacar a apresentação de produtos desenvolvidos pelo OBMIGRA, o qual tem sido fundamental para o desenvolvimento de pesquisas bem como para subsidiar a análise e tomada de decisão por parte do Poder Público.

Outro ponto que merece destaque nas discussões promovidas no âmbito do CNIG no ano de 2021 está relacionado a Rede Global para Promoção do Recrutamento Ético, uma iniciativa desenvolvida e liderada por governos dos Estados membros da OIM e cujo objetivo é, a partir do recrutamento internacional de candidatos a empregos de maneira justa e transparente, contribuir para que os processos migratórios ocorram de maneira segura e ordenada, beneficiando tanto

<sup>36</sup> Ata da I Reunião Ordinária do CNIG (2020). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes>. Acesso em: 09 nov. 2022.

<sup>37</sup> Ata da II Reunião Ordinária do CNIG (2020). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes>. Acesso em: 09 nov. 2022.



países de origem quanto os de destino, bem como empregadores e trabalhadores migrantes.<sup>38</sup>

Na ocasião, a representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sra. Bela Feldman Bianco, solicitou detalhes sobre o recrutamento ético e qual seria o foco deste recrutamento. Como resposta, foi informada que

a princípio, o escopo seria destinado aos imigrantes trabalhadores brasileiros e estrangeiros em situação migratória regular. A Sra. Ana Paula Santos passou a palavra para a Sra. Niusarete Margarida de Lima, que, por sua vez, solicitou esclarecimentos sobre as recomendações, questionou se as medidas tratadas no âmbito da Rede seriam aplicadas, por exemplo, ao fluxo migratório venezuelano e destacou a questão das vagas de empregos sinalizadas para inclusão social econômica desses migrantes, no âmbito da Operação Acolhida. A Sra. Natália Maciel observou que o Governo Brasileiro publica cartilhas informativas para os imigrantes sobre direitos trabalhistas e orientação sobre a regularização migratória. Recomendou que os Conselheiros verificassem os documentos encaminhados sobre a Rede Global para Promoção do Recrutamento Ético e facultou que eventuais dúvidas poderiam ser levadas à reunião da Rede no dia 4 de maio de 2021. Em seguida, o Sr. André Zaca Furquim questionou se, caso o Brasil faça parte da rede, poderá discutir as experiências nacionais nos grupos de trabalho. A Sra. Natália Maciel respondeu que, dentro da estrutura de governança da Rede, existe a possibilidade de compartilhamento de boas práticas, inclusive sobre venezuelanos no Brasil, bem como brasileiros no exterior.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Ata da II Reunião Ordinária do CNIG (2021). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes>. Acesso em: 10 nov. 2022.

<sup>39</sup> Ata da II Reunião Ordinária do CNIG (2021). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Do mesmo modo como nos anos anteriores, grande parte do tempo das reuniões foram dedicados a relatoria de processos de pedidos de residência relacionados a questões laborais.

Do exposto é possível inferir que o CNIG exerce um papel fundamental na elaboração e implementação de práticas voltadas à migração laboral, principalmente. Além disso, nos últimos anos tem servido um espaço para apresentações de resultados alcançados pelo OBMIGRA por meio das suas ações de ensino, pesquisa e extensão, demonstrando a importância do aprofundamento dos estudos para a qualificação do debate sobre questões migratórias.

Isto posto, não há como se analisar a atuação do CNIG sem considerar o disposto no artigo 120 da Lei de Migração<sup>40</sup>, que, combinado com o Art. 2º, inciso I, do Decreto nº 9.873/19, que dispõe sobre as atribuições do Conselho<sup>41</sup>, atribuindo-lhe novas responsabilidades que transcendem sua atuação estritamente relacionada a questões laborais.

No entanto, há que se considerar, também, que a criação do CNIG ocorreu pelo mesmo ato que criou o antigo marco legal migratório e que apenas recentemente lhe foi atribuída competência para deliberar acerca de temas não estritamente relacionados à migração laboral.

Embora a previsão do artigo 120 da Lei de Migração, não é possível afirmar que atualmente exista uma política migratória que garanta todos os direitos previstos no texto legal. Porém, há que se reconhecer os esforços conjuntos de órgãos públicos e OSCs para a construção de uma Política Nacional Migratória.

---

<sup>40</sup> 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. (Lei n. 13.445/2017)

<sup>41</sup> Art. 2º O Conselho Nacional de Imigração, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem as seguintes competências: I - formular a política nacional de imigração; (Decreto n. 9.873/2019)

Assim, considerando que a Lei de Migração sinaliza para uma política migratória garantidora dos mesmos direitos a nacionais e migrantes internacionais, para a implementação de uma política migratória efetiva é fundamental que exista uma mudança substancial na atuação do CNIG ou que tal competência seja partilhada com outros órgãos governamentais.

## 5.2 A OPERAÇÃO ACOLHIDA ENQUANTO POLÍTICA MIGRATÓRIA

Conforme disposto na página eletrônica do Ministério da Cidadania<sup>42</sup>, a Operação Acolhida é uma estratégia federalizada de oferta de assistência emergencial aos refugiados e imigrantes venezuelanos e que conta com a ação integrada de 11 (onze) ministérios, além do suporte de agências da ONU e de mais de 100 (cem) OSCs.

Em regra, a entrada no Brasil se dava pela cidade de Pacaraima, muito por se tratar de uma fronteira seca, facilitando, deste modo, o deslocamento entre os países. Uma vez no território brasileiro, boa parte destes se deslocavam para a cidade de Boa Vista, localizada cerca de 215km da fronteira.

Em 2016, o crescente ingresso de migrantes venezuelanos em Roraima fez com que se criasse uma tensão entre brasileiros e venezuelanos. Tal fato foi motivado especialmente pelo número de imigrantes nas ruas, em situação de mendicância e pela saturação do sistema de saúde. Esse contexto promoveu atos xenofóbicos entre moradores de Boa Vista e Pacaraima, em relação aos nacionais da Venezuela (GONZALO, 2016).

Além disso, em relação à proteção da fronteira, verificou-se através de publicação do Ministério da Defesa de 2019, que o Exército Brasileiro (EB) marca sua presença em Roraima com a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, com um efetivo de cerca de 3.200 militares (BRASIL, 2019). Além do EB, existem postos das autoridades

---

<sup>42</sup>BRASIL. **Operação Acolhida ultrapassa 78 mil venezuelanos interiorizados no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/operacao-acolhida-ultrapassa-78-mil-venezuelanos-interiorizados-no-brasil>. Acesso em: 18 jan. 2023.

de migração da PF, da Polícia Rodoviária Federal e de fiscalização alfandegária da Receita Federal do Brasil, quantitativo que até o início da instabilidade no País vizinho atendia à demanda (OLIVEIRA, 2018).

Conforme disposto no tópico 3.2, o objetivo da Operação buscava minimizar as vulnerabilidades dos migrantes venezuelanos a partir de um acolhimento humanizado e do acesso a serviços públicos multidisciplinares que englobariam desde a regularização migratória e atendimento social, até o fornecimento de refeições e auxílio à saúde.

No entanto, são inúmeros os relatos acerca da precariedade dos abrigos bem como dos abusos cometidos por responsáveis pelo acolhimento dos migrantes que chegavam. Uma das denúncias que ganhou maior notoriedade partiu de indígenas e foi exposta em 2021 pelo portal de notícias “Repórter Brasil”<sup>43</sup>, na qual informou-se a existência de um “canto dos maus-tratos”, no qual os migrantes, em sua maioria indígenas, eram confinados e obrigados a permanecer longos períodos.

Em visita realizada por representantes do Ministério Público Federal (MPF) e da DPU, os procuradores e defensores públicos identificaram a veracidade das denúncias, as quais motivaram a abertura de inquéritos com o intuito de apurar as irregularidades, identificar os autores, bem como cobrar das autoridades competentes respostas e a responsabilização dos envolvidos.

Já em 2022, foi a vez do portal de notícias “Amazônia Real”, em meio à corrida eleitoral, realizar mais uma série de denúncias evidenciando o não cumprimento das promessas da Operação aos refugiados venezuelanos. De acordo com a notícia, passados aproximadamente 2 anos do desalojamento dos migrantes da extinta comunidade *Ka`Ubanoco*, localizada em Boa Vista (RR), sob a promessa de que seriam transferidas para o abrigo Jardim Floresta, onde teriam sua cultura e as tradições indígenas respeitadas. No entanto, o local não passou pelas adaptações

---

<sup>43</sup> LAZZERI, Thais. **MPF reúne denúncias de abusos contra indígenas em abrigo do Exército em RR**. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/08/castigos-e-hematomas-mpf-reune-denuncias-de-abusos-contra-indigenas-em-abrigo-do-exercito-em-rr/>. Acesso em: 22 jan. 2023.

necessárias, tampouco foram dadas condições adequadas para a convivência destes.<sup>44</sup>

Ainda de acordo com a notícia, em muitos momentos eram servidos alimentos estragados, além da falta de atendimento médico e psicológico. Na prática muitos desses migrantes ficavam largados à própria sorte, em total dissonância com o preconizado nos pilares da Operação<sup>45</sup>.

Em ambas notícias apresentadas, ao serem questionadas acerca das denúncias, as autoridades não reconheceram a maioria, se limitando a informar alguns números e ações realizadas, mesmo após o reconhecimento da existência de um “canto dos maus-tratos” criado pelo exército por alguns militares.

Os números apresentados no item 3.2 demonstram as ações desenvolvidas no Estado de Roraima a partir de 2018 visando conter a crise institucional que se apresentava a partir da entrada do grande número de migrantes venezuelanos que chegavam ao estado em busca de condições de subsistência dada a crise humanitária que assola a Venezuela há mais de uma década. É inegável que não fossem as ações adotadas pelos Governos Federal e Estadual para minimizar a insuficiência da estrutura para acolher os migrantes venezuelanos, a situação poderia ter sido ainda mais grave.

Contudo, uma política pública tem por objetivo dar conta de algum problema público, garantir direitos e o bem estar da população em geral. Em se tratando de migrantes, vislumbra-se que uma política voltada pra essa população seja capaz de garantir um acolhimento humanizado, o acesso a serviços essenciais como à saúde, alimentação, moradia, bem como a inserção dos migrantes no convívio social e, assim, coloca-los em condições de acesso aos demais serviços que lhe são garantidos constitucionalmente.

Ao adotarmos essa premissa, considerando todas fragilidades e ataques perpetrados no âmbito da Operação Acolhida, bem como sua limitação quanto ao grupo a que é direcionada, não há como considera-la como uma política pública

---

<sup>44</sup> MEDEIROS, Felipe. **Operação Acolhida não cumpre promessa a refugiados venezuelanos**. 2022. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/operacao-acolhida-nao-cumpre-promessa-a-refugiados-venezuelanos/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

<sup>45</sup> Id.

migratória ampla e eficaz, como se espera, mas sim, um programa governamental de acolhimento com espaço para muitas melhorias capazes de torna-lo uma importante ferramenta na efetivação de direitos.

### 5.3 O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL NO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA.

Em meio a um processo legislativo complexo (Item 2.2), as discussões em torno da questão migratória e da necessidade de uma atualização normativa e, mais que isso, na forma como o migrante era reconhecido no Brasil, demonstrava a disposição estatal em ouvir os atores sociais que atuam junto aos migrantes e os próprios migrantes, no intuito de construir uma norma capaz de atender as necessidades mais sensíveis dessa população. No entanto, embora a adesão e participação desses atores sociais aos debates, reuniões e audiências públicas, a lei sancionada e o decreto regulamentador não refletiram muitas das demandas e necessidades dos migrantes.

Considerando as fragilidades e a ineficiência do poder público para um acolhimento adequado, o papel da sociedade civil organizada para intermediar essa relação tem se mostrado cada vez mais importante. Isto por que a utilização de serviços públicos é determinada por um conjunto de fatores, dentre os quais destacam-se o conhecimento do direito de usá-los, sua visibilidade, sua qualidade e, eventualmente, a necessidade de acesso a eles<sup>46</sup>

Em 2019 uma pesquisa do ACNUR apontou que 33% dos participantes não estava integrada juridicamente, ou seja, desconhecia qualquer dever ou direito ligado à sua condição, 1/3 informou conhecer parcialmente seus direitos e apenas 1/3 declararam conhecer de fato seus direitos e deveres, embora a maioria já obtivesse os principais documentos: CPF, RNE e CTPS.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>CSVM; ACNUR. **PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS REFUGIADOS NO BRASIL Subsídios para elaboração de políticas.** [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

<sup>47</sup> Id.

A referida pesquisa apontou, ainda, que mais da metade dos entrevistados não possuem o conhecimento adequado acerca de seus direitos e deveres. Tal fato retrata a ineficiência do Estado na promoção de uma política migratória que, de fato, responda aos principais problemas dessa população. Além disso, números como estes reforçam a tese de que apenas a edição de instrumentos normativos não é suficiente à efetivação de direitos, é necessário que estes sejam conhecidos pelos interessados.

Nesse contexto se dá a atuação de alguns órgãos governamentais, como é o caso dos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, mas principalmente da sociedade civil organizada por intermédio de órgãos não governamentais, entidades religiosas, cátedras e institutos de pesquisas, dentre as quais é possível destacar a Casa do Migrante, a Caritas, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), o Instituto de Políticas Públicas Migratórias (IPPMI), dentre outros.

A maior parte das instituições que trabalham com a questão migratória pauta sua atuação na recepção e no acolhimento de migrantes, bem como no encaminhamento destes para serviços públicos. A atuação dos Ministérios Públicos e das Defensorias, por sua vez, buscará na maioria das vezes combater abusos e injustiças que possam estar ocorrendo em desfavor dos migrantes, ou mesmo para garantir seus direitos. Além dessas abordagens, existem movimentos que atuam não necessariamente no acolhimento do migrante, mas sim na produção de conhecimento e orientação destes, garantindo, deste modo, que conheçam seus direitos e saibam acessá-los.

No Estado do Paraná, o IPPMI atua em seis frentes, sendo: (i) políticas públicas; (ii) articulação em rede; (iii) diálogos teórico-práticos; (iv) cursos e capacitações; (v) advocacy<sup>48</sup>; e (vi) projetos. Embora cada uma das frentes de atuação

---

<sup>48</sup> Por advocacy, entendemos o ato de identificar, adotar e promover uma causa. É um esforço para moldar a percepção pública ou conseguir alguma mudança seja através de mudanças na lei, mas não necessariamente. Lobbying é uma forma específica de fazer advocacy e é focada em influenciar a legislação. Sendo assim, lobbying pode ser entendido como parte da atividade de advocacy. No Brasil o significado destes conceitos está em fase de construção e possui diferenças em relação ao significado norte americano. Considerando que os termos advocacy e lobbying são de origem anglo-saxã, os significados destas palavras nos Estados Unidos serviram como referência para a conceitualização do significado no Brasil. Advocacy é um termo que envolve um conjunto de significados, que advém da experiência de democracia norte americana, não possuindo tradução exata em português. É importante ressaltar que não há um consenso teórico na construção de um significado para advocacy. [...]No Brasil, país que importou os conceitos e que, apesar de não terem

visse atingir aspectos específicos, estas se relacionam direta e indiretamente, seja pelo desenvolvimento de políticas públicas, articulação para o levantamento e mapeamento de dados, capacitação daqueles que trabalham ou se interessam pelo tema, desenvolvimento de projetos voltados à garantia de participação e integração de migrantes na sociedade, dentre outros.<sup>49</sup>

Com uma atuação voltada para o acolhimento de migrantes e refugiados, mas também com o objetivo de construir uma articulação mais propositiva com o Poder Público, o Programa de Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB) desenvolvido no âmbito da UFPR, através da Cátedra CSVM, tem atuado na garantia dos direitos dos migrantes e, principalmente, na interlocução com demais órgãos públicos e da sociedade civil organizada.

Por meio de ações realizadas no período em que tramitava o projeto de lei que culminou com a Lei de Migração, a CSVM teve um papel fundamental para que este fosse aprovado e posteriormente sancionado. Porém, antes desse período já eram colhidos frutos desse trabalho intenso.

O primeiro fruto desse diálogo entre a Cátedra e o Poder Público a ser analisado é a construção da Lei 18.465, de 24 de abril de 2015, que institui o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (CERMA), bem como a primeira política migratória do estado do Paraná. O CERMA surge vinculado à estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU) e concentra em si a capacidade de atuar como corpo consultivo e deliberativo, sendo integrado, paritariamente, por representantes de entidades da sociedade civil organizada (como a CSVM) e de órgãos públicos. Sua finalidade, como define o art. 2º da lei que o institui, é: Viabilizar e auxiliar na implementação e fiscalização das políticas públicas voltadas aos direitos dos refugiados

---

significado claro e preciso, já trazem alguns “pré-conceitos” estabelecidos, como por exemplo, advocacy ser o lobbying do bem e lobbying ser do mal (interesses corporativos). Já nos Estados Unidos, advocacy é utilizado de forma mais ampla, no sentido de identificar, adotar e promover uma causa, buscando mudar a opinião pública e lobbying é uma das suas ferramentas “técnicas”. (BRELÁZ, 2007).

<sup>49</sup> IPPMI. **Atuação | Instituto de Políticas Públicas Migratórias**. 2021. Disponível em: <https://www.ippmi.com.br/atua%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 19 jan. 2023.



e migrantes, em todas as esferas da Administração Pública do Estado do Paraná, visando à garantia da promoção e proteção dos direitos dos refugiados, migrantes e apátridas. (PARANÁ, 2015).

O surgimento de estruturas organizadas para debater e pensar políticas migratórias e a garantia de ocupação desses espaços por representantes do poder público e de outros atores da sociedade civil que pela vivência tenham condições de representar os interesses desses migrantes é fundamental para que ocorra uma mudança na forma como a sociedade os recebe.

Nesse mesmo sentido, também é possível destacar a atuação da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR e da Caritas Paraná pelo relevante trabalho realizado junto aos migrantes, especialmente no que tange ao acolhimento e acompanhamento desses durante o período existente entre a chegada ao país e o efetivo acesso a bens e serviços. Não fosse a atuação, muitas vezes conjunta, dessas entidades boa parte desses migrantes se encontraria à própria sorte nas regiões de fronteiras.

Criada em 2008 com foco no atendimento de migrantes que buscavam regularizar seus documentos para o trabalho, atualmente a Casa do Migrante de Foz do Iguaçu acolhe através da escuta ativa, procura dar assistência imediata, orienta e encaminha o migrante, conforme sua necessidade, para abrigos, para atendimentos de saúde, para o mercado de trabalho, entre outros<sup>50</sup>.

Além das entidades e órgãos locais mencionados, é importante frisar que, por compreender que a sociedade civil, por meio de grupos religiosos, OSCs que defendem os direitos humanos e movimentos sociais, atua no acolhimento e na integração socioeconômica de migrantes e na implementação de políticas voltadas para essa população, a OIM e o ACNUR, sempre se propõem direta e indiretamente para o fortalecimento das ações e mecanismos de formulação e implementação de políticas migratórias<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> SCALABRIANAS, Humilitas. **Casa do Migrante – Foz do Iguaçu – Scalabrinianas**. [s.d.]. Disponível em: <https://scalabrinianas.org.br/cmigrante-foz/#>. Acesso em: 24 jan. 2023.

<sup>51</sup> OIM. **GUIA PARA A SOCIEDADE CIVIL COMO ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PODEM APOIAR A INTEGRAÇÃO SOCIOECONÔMICA DE JOVENS MIGRANTES**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/guia-sociedade.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

Por compreenderem a complexidade da questão migratória, a atuação em redes na busca pelo diálogo com o Poder Público, bem como para a construção e implementação de políticas públicas eficazes para essa população têm se mostrado o melhor caminho. Ademais, ao agirem de maneira conjunta e coordenada, evidenciam-se a importância da temática e a necessidade de que sejam tomadas medidas a efetivar direitos já garantidos pela lei.

Exemplo prático dessa interação é o Termo de Cooperação firmado em outubro de 2021 entre a Caritas Paraná, a Casa do Migrante, o ACNUR e a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu (PMFI), no oeste paranaense, com o objetivo de fortalecer o acolhimento, a proteção e a integração local de refugiados e migrantes no município, além de fomentar e favorecer um ambiente favorável à coexistência pacífica entre as pessoas migrantes e a comunidade acolhida, por meio de ações que amparem e fortaleçam as políticas já vigentes no município<sup>52</sup>.

Esse modelo de atuação se mostrou eficaz, na medida em que é possível visualizar muitas conquistas e avanços na forma como o migrante é recepcionado, bem como nas políticas de integração do migrante na sociedade, a despeito de algumas diretrizes do Governo Federal, como foi o caso da retirada do Brasil do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, em 2019.

A esse respeito, uma das primeiras medidas adotadas pelo novo governo eleito foi anunciar o retorno do Brasil ao pacto, enaltecendo o fato de que a Lei de Migração já contempla alguns dos compromissos previstos no documento, como é o acesso de migrantes a serviços básicos. Deste modo, com a reafirmação desse compromisso, espera-se que o poder público crie uma política migratória ampla e desburocratizada, pautada nos direitos humanos, capaz de facilitar o acesso de migrantes a serviços básicos.

As principais dificuldades encontradas pelos migrantes que chegam ao país está no acesso a direitos fundamentais garantidos na constituição federal e, mais recentemente, na Lei de Migração, na sua maioria, em virtude do desconhecimento desses direitos ou na forma como é possível acessá-los.

---

<sup>52</sup> CÁRITAS. **Cáritas - Cáritas Paraná firma parceria com ACNUR e prefeitura de Foz do Iguaçu.** 2021. Disponível em: <http://pr.caritas.org.br/noticias/caritas-parana-firma-parceria-com-acnur-e-prefeitura-de-foz-do-iguacu>. Acesso em: 8 fev. 2023.

Dentre os principais papéis das entidades que atuam junto aos migrantes, destacam-se o acolhimento e a orientação destes para que possam acessar seus direitos pela via administrativa e, quando necessário, na representação jurídica destes. Ademais, a produção de dados e informações acerca da questão migratório constitui-se em uma importante ferramenta para os tomadores de decisão.

Nesse sentido, há que se ter em mente que a formação da agenda pública e, se for o caso, a implementação de uma política pública perpassa pela articulação entre atores da sociedade civil e o Poder Público, levando-se em consideração uma série de variáveis, conforme exposto no Item 2.2.

Destacam-se como medidas efetivas da sociedade civil, por exemplo, a parceria firmada entre o ACNUR e a PMFI, em 2021, e cujo objetivo é promover ações conjuntas para o fortalecimento do acolhimento, da proteção e integração local de refugiados e migrantes no município.<sup>53</sup> Por estar localizada em uma região de tríplice fronteira, o município têm se destacado, também, na discussão de políticas migratórias<sup>54</sup>, bem como em ações informativas, como foi o caso da distribuição de mais de 300 mil panfletos informativos multilíngues, com o intuito de reforçar a prevenção ao tráfico de pessoas<sup>55</sup>.

Do mesmo modo, merece destaque a atuação da Cáritas no acolhimento, na integração e na proteção de migrantes e refugiados, por meio de projetos desenvolvidos em várias regiões do Brasil. Dentre as principais ações desenvolvidas nos últimos anos, destacam-se os projetos Europeia, por meio do qual é oferecido suporte às pessoas migrantes e refugiadas em situação de vulnerabilidade social, em especial, à população venezuelana no Brasil e em outros países da América Latina, bem como a capacitação para migrantes e refugiados do Distrito Federal e entorno,

---

<sup>53</sup> PACHIONI, Miguel. **ACNUR firma parceria com prefeitura de Foz do Iguaçu para fortalecimento de políticas pró-refugiados.** 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/10/07/acnur-firma-parceria-com-prefeitura-de-foz-do-iguacu-para-fortalecimento-de-politicas-pro-refugiados/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

<sup>54</sup> OIM. **Foz do Iguaçu discute políticas migratórias no âmbito da ferramenta dos Indicadores de Governança Migratória Local (MGI Local).** 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/foz-do-iguacu-discute-politicas-migratorias-no-ambito-da-ferramenta-dos-indicadores-de-governanca-migratoria-local-mgi-local>. Acesso em: 24 jan. 2023.

<sup>55</sup> OIM. **Mais de 300 mil panfletos informativos multilíngues reforçam a prevenção do tráfico de pessoas na tríplice fronteira em Foz do Iguaçu e território brasileiro.** 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/mais-de-300-mil-panfletos-informativos-multilingues-reforcam-prevencao-do-trafico-de-pessoas-na-triplice-fronteira-em-foz-do-iguacu-e-territorio-brasileiro>. Acesso em: 24 nov. 2023.

cujo objetivo principal é o atendimento direto e a assessoria jurídica, com foco na regularização de documentos, formação e língua portuguesa e cultura brasileira, integração psiscossocial e apoio em geração de renda.<sup>56</sup>

Por fim, importante salientar que esses são apenas alguns exemplos da atuação de entidades da sociedade civil por meio da articulação com demais atores da sociedade e com o Poder Público e, sem as quais, o acesso e a efetivação dos direitos restariam prejudicadas.

#### 5.4 CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS

Conforme demonstrado no Capítulo 4, o número de migrantes internacionais que adentraram no país na última década cresceu substancialmente, principalmente, em razão das crises humanitárias na Venezuela e no Haiti.

A partir das mudanças no perfil do migrante e, também, na dinâmica desses fluxos migratórios, o debate acerca do tema voltou à cena proporcionando um longo período de discussões que culminou com a sanção da Lei nº 13.445 (Lei de Migração) em meados de 2017.

Os vetos do presidente ao texto aprovado no Congresso Nacional, foi de encontra a algumas questões sensíveis para os migrantes, mesmo assim, se manteve a essência do texto legal, ou seja, uma mudança na forma como o migrante era visto pela sociedade, deixando de ser considerado uma ameaça à soberania nacional e passando a ser reconhecido como sujeito de direito. Na prática, há que se consignar que essa mudança é lenta, contínua e demanda uma integração e sensibilidade da sociedade como um todo.

Em contrapartida, o Decreto 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração, desvirtua a essência da Lei, retomando, em certa medida, a visão retrógrada do revogado Estatuto do Estrangeiro.

---

<sup>56</sup> CÁRITAS. **Cáritas - Migração, refúgio e apátridas**. [s.d.]. Disponível em: <https://caritas.org.br/area-de-atuacao/6>. Acesso em: 24 jan. 2023.

Em entrevista ao Laboratório de Demografia e Estudos Populacionais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a especialista Deisy de Freitas Lima Ventura é enfática ao afirmar que “além do decreto ser deficiente e ilegal, a forma como foi feito é, também, lamentável”<sup>57</sup>.

Na avaliação da especialista, a entrada em vigor do novo marco legal, com a publicação de um decreto que claramente desvirtua sua regulamentação é um grande retrocesso.

Ao mesmo tempo que um dos avanços da Lei é a supressão do termo estrangeiro para se referir aos migrantes internacionais, o decreto que a regulamenta apresenta a figura do migrante clandestino equiparando-o ao imigrante impedido de ingressar no país<sup>58</sup>. Os casos de impedimentos de ingresso no território nacional estão expressos no art. 171 do Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, assim, infere-se que ao inserir a ideia de migrante clandestino, buscou-se a criminalização daqueles que forem encontrados em território nacional em situação irregular, sem considerar a inexistência de uma política de acolhimento adequada.

No entanto, de acordo com o art. 176 do decreto regulamentador possibilita ao migrante que estiver em situação migratória irregular, a regularização da sua condição no prazo de sessenta dias, após sua notificação pessoal. Deste modo, em um primeiro momento, não está muito clara as razões para essa classificação, se não para desprestigiar o migrante.

Para Ventura, não existem razões que justifiquem a referência ao migrante clandestino, sobretudo, por se tratar de um decreto que deveria regulamentar uma Lei que é pautada na proteção e promoção dos direitos dos migrantes. A pesquisadora

---

<sup>57</sup> UFJF, LDEP. **Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe”, diz especialista Deisy de Freitas Lima Ventura**. 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/11/24/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista-deisy-de-freitas-lima-ventura/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

<sup>58</sup> Art. 172. A entrada condicional no território nacional de pessoa que não preencha os requisitos de admissão poderá, na impossibilidade de retorno imediato do imigrante impedido ou clandestino, ser autorizada pela Polícia Federal, por meio da assinatura de termo de compromisso, pelo transportador ou por seu agente, que assegure o custeio das despesas com a permanência e com as providências necessárias para a repatriação do imigrante.

Parágrafo único. Na hipótese de entrada condicional prevista no caput, a Polícia Federal fixará o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o imigrante impedido ou clandestino permanecerá. (Decreto n. 9.199/2017)

considera totalmente descabida a ideia de se atribuir a algum ser humano a condição de clandestino, ilegal ou irregular<sup>59</sup>.

Outro ponto controverso do regulamento diz respeito à possibilidade de emissão de visto temporário àqueles que desejassem vir para o Brasil para buscar um espaço no mercado de trabalho<sup>60</sup>. O decreto regulamentador, por sua vez, estabelece que a comprovação das intenções do migrante para concessão do visto temporário para fins laborais, se dará por meio de contrato de trabalho.

Na prática é possível verificar um alinhamento entre o regulamentado e as discussões no âmbito do CNIG. Conforme exposto no tópico 5.1, o Conselho tem atuado na elaboração de estratégias para uma política migratória laboral que privilegia seguimentos específicos da sociedade, tendo vista a necessidade de mão de obra qualificada em determinadas áreas.

Para Ventura, a dissonância entre o decreto que regulamenta a Lei atinge, do mesmo modo, outros pontos sensíveis aos migrantes, como a discricionariedade conferida ao Poder Público para a recusa de vistos e autorizações de residência, ao não estabelecer critérios objetivos para a negativa. Do mesmo modo, a especialista aponta que o texto do decreto extrapola sua competência ao regulamentar matéria não prevista na lei de migrações<sup>61</sup>.

Mesmo com as contundentes críticas à forma como foi construído e ao teor do decreto que regulamenta a Lei, a especialista pontua que o novo marco legal é um inegável avanço,

---

<sup>59</sup> UFJF, LDEP. **Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe”, diz especialista Deisy de Freitas Lima Ventura**. 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/11/24/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista-deisy-de-freitas-lima-ventura/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

<sup>60</sup> Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: (...) I – o visto temporário tenha como finalidade: (...) e) trabalho; (Lei n. 13.445/2017; Acesso em: 01 de fev. 2023).

<sup>61</sup> UFJF, LDEP. **Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe”, diz especialista Deisy de Freitas Lima Ventura**. 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/11/24/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista-deisy-de-freitas-lima-ventura/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

“sobretudo por deixar de falar em estrangeiros, que era a expressão utilizada pelo Estatuto do Estrangeiro, reduz significativamente a discricionariedade do Estado brasileiro em relação a permanência dos imigrantes no Brasil, reconhece direitos antes não reconhecidos, melhora a sistemática de concessão de vistos e não proíbe a regularização migratória que era o grande problema do antigo Estatuto.”<sup>62</sup>

Uma das principais críticas ao novo marco legal é não ter criado uma autoridade migratória, mantendo essas atribuições à cargo da PF. Além disso, atribui ao CNIG a competência para articulação de uma Política Nacional de Migração, ampla e capaz de atender todas as demandas dessa população.

Ao considerarmos o migrante como um sujeito de direito e, mais que isso, colocando-o em pé de igualdade com o nacional para o acesso a direitos, estamos falando que os migrantes terão acesso a todos os direitos a que os brasileiros tem acesso e que são garantidos constitucionalmente. Nesse contexto, há que se pensar em uma política nacional migratória transversal. É fundamental a participação de representantes de todos os seguimentos do serviço público e, nesse aspecto, dada vocação laboral do CNIG desde sua criação, não me parece o mais adequado deixar à cargo do Conselho essa missão. Tampouco ao MJSP, do qual a PF faz parte.

Para a pesquisadora Isabella Louise Traub Soares de Souza, fundadora do IPPMI e representante jurídica da Caritas Paraná, em entrevista realizada em setembro de 2022,

Embora a política nacional de migração não tenha sido regulamentada, existe um trabalho buscando a articulação desses atores para efetivação de direitos da população migrante. A gente acaba vendo que apesar dos avanços da Lei de Migração, na prática

---

<sup>62</sup> UFJF, LDEP. **Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe”, diz especialista Deisy de Freitas Lima Ventura**. 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/11/24/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista-deisy-de-freitas-lima-ventura/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

ainda existem muitos entraves. É muito bonito ver a diferença que se teve entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração por que realmente houve uma mudança enorme com relação a quebra do paradigma, mas quando passamos para a prática os entraves são os mesmos. Seja com relação a regularização migratória, a oferta de recursos para inserção de migrantes nos municípios e ocupação de espaços; O principal deles, é a questão da Polícia Federal, a regularização migratória que é um dos principais problemas até hoje, dada a demora desse processo.

(...)

Para se ter ideia, com relação ao acesso ao trabalho, embora esse erro já tenha sido corrigido, por um longo período não foi possível que um empregador inscrito no eSocial<sup>63</sup> contratasse um migrante solicitante de refúgio ou refugiado, pelo fato de que a documentação traz um número alfanumérico, enquanto o sistema permitia apenas a inserção de um número específico de dígitos numéricos e em virtude disso, até que essa questão foi corrigida, após muita articulação de grupos da sociedade junto ao poder público, muitos migrantes e refugiados não puderam ser contratados.<sup>64</sup>

Na prática, o que se percebe até o momento é uma passividade do Estado, que continua a prover direitos básicos como saúde, educação, assistência social, trabalho, dentre outros, sem adotar ações e medidas específicas para essa população, cabendo aos outros órgãos de garantia de direitos humanos e a entidades da sociedade civil a articulação, o acolhimento e o encaminhamento dos migrantes para os serviços públicos. Do contrário, dificilmente estes conseguiriam ter acesso aos mesmos.

A despeito do exposto, há que se destacar o relevante papel desenvolvido pelas universidades federais na efetivação de direitos aos migrantes, dentro da sua área de atuação.

---

<sup>63</sup> É uma medida de desburocratização. O objetivo do Governo Federal, ao criar o eSocial, é simplificar a prestação das informações referentes às obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, reduzindo a burocracia para as empresas.

<sup>64</sup> Entrevista realizada com a pesquisadora no dia 28 de setembro de 2022.



No âmbito da UFPR, por exemplo, é constante a busca pelo aperfeiçoamento de normas, procedimentos e, sobretudo, práticas que permitam ao migrante vivenciar o ambiente universitário, como é o caso de normativas que permitem o Reingresso<sup>65</sup>, a Revalidação de diplomas<sup>66</sup>, fundamental para o reconhecimento e inserção do migrante profissional no mercado de trabalho, a existência de um vestibular especial<sup>67</sup>, bem como um Programa e formação complementar denominado “Ano Zero”<sup>68</sup>.

Do mesmo modo, a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), além de atuar ativamente junto à OSCs na região da tríplice fronteira, no acolhimento e, também, no combate ao tráfico de pessoas, desde 2014, com a implementação do Programa Pró-Haiti, têm conduzido processos seletivos de ingresso ao ensino superior, específicos para migrantes<sup>69</sup>.

De fato, enquanto não tivermos uma política nacional migratória estruturada e enraizada nos espaços públicos, não há como pensar em uma política de acolhimento estruturada e capaz de suprir as necessidades dos migrantes que chegam ao país, especialmente nos casos de refugiados, dadas as circunstâncias que o levaram a migrar.

Exemplo prático é a Operação Acolhida, coordenada pelo Exército Brasileiro, que, muito embora a relevância dos números de atendimentos realizados nos abrigos que foram montados, não se trata de uma política efetiva de acolhimento, mas sim uma ação realizada com o intuito de mitigar o colapso dos sistemas públicos do Estado

---

<sup>65</sup> O Reingresso é o processo de ingresso do migrante em Universidade brasileira, nesse caso na Universidade Federal do Paraná, no mesmo curso que cursava em seu país de origem ou país de domicílio anterior em que cursava ensino superior. As vagas destinadas ao reingresso são remanescentes e cabe ao migrante a comprovação de vínculo com a Universidade anterior.

<sup>66</sup> A Revalidação é o processo para autenticar diplomas de migrantes que concluíram graduação(ões) no exterior e pretendem revalidá-la(s) para atuar no Brasil. Para a revalidação é necessário apresentar a grade curricular do curso concluído para análise de equivalência. A falta de documentos pode ser justificada e é realizada por meio de uma prova compensatória.

<sup>67</sup> É o processo de ingresso na UFPR através de uma prova adaptada para migrantes que desejam ingressar na graduação. São destinadas para esse processo 10 vagas suplementares, onde os candidatos escolhem seu curso mediante a aprovação (somente um por curso). A comprovação de ensino médio completo cursado ou revalidado no Brasil é necessária.

<sup>68</sup> Programa de formação complementar: Ciclo de acolhimento acadêmico para calouros migrantes humanitários e refugiados na UFPR, mais conhecido como Ano Zero. O Ano Zero respectivo ao primeiro ano de ingresso na universidade visa uma inserção do estudante na vida universitária.

<sup>69</sup> <https://portal.unila.edu.br/noticias/unila-lanca-catedra-sergio-vieira-de-mello-em-acordo-de-cooperacao-com-a-agencia-da-onu-para-refugiados>

de Roraima, bem como promover a interiorização desses migrantes para outros Estados da Federação.

Do mesmo modo, é possível verificar indícios das fragilidades e ineficiências da atuação estatal no acolhimento e garantia de políticas específicas para a população migrante ao analisarmos os números trazidos pelo ACNUR, por intermédio de pesquisa conduzida pela CSVM, conjuntamente aos obtidos por meio dos micros dados disponíveis no site do OBMIGRA, abordados no Capítulo 4.

De acordo com os dados oficiais de acesso à educação superior (TABELA IV), entre 2010 e 2018, aproximadamente 174 mil migrantes tiveram acesso ao ensino superior, o que representa cerca de 19% do total de migrantes internacionais que chegaram ao Brasil no período. Quando consideramos, o número de acessos a educação básica (TABELA III), esse percentual sobe para aproximadamente 52%, o que ainda é um número baixo em se tratando especificamente do acesso ao serviço público, não sendo possível, portanto, aferir o percentual destes que serão diplomados.

Por sua vez, os resultados obtidos pela CSVM por meio de entrevistas demonstram que os refugiados, especificamente, possuem um elevado capital linguístico e escolar acima da média brasileira<sup>70</sup>. Na ocasião, do total de 487 refugiados entrevistados, apenas 3,3%, ou seja, 16 refugiados não haviam completado o ensino fundamental ou se autodeclararam analfabetos, um número baixíssimo se considerarmos que 41% da população brasileira se encontra nessas condições.<sup>71</sup>

Quando analisamos os dados de acesso ao mercado de trabalho, por sua vez, verificamos que não necessariamente a emissão de CTPS irá refletir a real condição laboral desses migrantes, uma vez que, conforme pontuado pela pesquisadora Isabella Traub, “a informalidade ainda se mostra como uma alternativa frente as dificuldades dos migrantes em inserir-se no mercado regular de trabalho”<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Segundo dados da PNAD para o ano de 2017, 33,8% da população brasileira tem o Ensino Fundamental incompleto e apenas 26,8% tinha concluído o Ensino Médio completo. Para maiores detalhes, ver <http://bit.ly/2Jzpm75>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

<sup>71</sup> <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>

<sup>72</sup> Entrevista realizada no dia 28 de setembro de 2022.

Outro fenômeno recorrente, de acordo com os resultados da pesquisa da CSVN, é a dificuldade de inserção dos profissionais migrantes na área para qual são capacitados. De acordo com a pesquisa,

O uso das habilidades profissionais no mercado de trabalho (formal ou informal) é bastante revelador do fenômeno de desclassificação socioeconômica (de queda em seu status socioeconômico) a que são submetidos os refugiados e imigrantes em geral. Esse fenômeno, bastante corrente em relação às migrações sul-norte, revela-se também aqui no caso das migrações sul-sul, corroborando situações similares verificadas alhures. Em termos específicos, os refugiados entrevistados não têm conseguido se valer de suas competências profissionais. Isso ocorre por diversas razões, mas não necessariamente porque o mercado de trabalho é restrito ou não esteja em expansão. O fato é que para acessar empregos qualificados, os refugiados precisam validar seus diplomas. Essa dificuldade explica grande parte dos problemas enfrentados.

Das razões apresentadas e que dificultam a inserção desses profissionais em postos de trabalhos que guardem correlação com sua área de formação no país de origem, a dificuldade encontrada para validar seus diplomas evidencia a ineficiência do modelo de política de acolhimento e inserção desses migrantes no Brasil. Isto por se tratar, *prima facie*, de um processo estritamente documental e burocrático. Nesse sentido, a atuação da CSVN na criação de uma política interna à UFPR visando facilitar esse procedimento é fundamental e deve ser ampliada a outras instituições de ensino.

Do exposto, é possível inferir que, embora o avanço normativo trazido pela Lei de Migração, os órgãos públicos de uma maneira geral têm encontrado dificuldades para articular uma atuação mais conjunta e desburocratizada para o acolhimento e inserção do migrante na sociedade.

Conforme exposto no Capítulo 2, a partir da teoria dos fluxos múltiplos, é possível afirmar que para que uma política pública seja formada é necessária que haja

convergência entre os processos de formação de um agenda, consideração de alternativas existentes, escolha de uma alternativa e finalmente a implementação da decisão. Recapitulando, esses processos são desenvolvidos a partir de três fluxos específicos: fluxo dos problemas, fluxo das alternativas/soluções e fluxo político. Da convergência desses fluxos surge o que Kingdon (2003) chama de janela de oportunidade (*Policy Windows*).

Ao adequarmos essa teoria ao processo legislativo da lei de migração, é possível identificar a ocorrência desses fluxos a partir da intensificação dos movimentos migratórios em razão de crises humanitárias e guerras (problemas), das amplas discussões que ocorreram durante o período de elaboração do projeto de lei por meio de fóruns, criação de grupos de trabalho, consultas públicas, dentre outros (soluções) e, por fim, com o momento político em que se deu a aprovação e sanção da Lei (condições políticas favoráveis).

Acerca das condições políticas em que se deu a sanção do texto aprovado pelo Congresso Nacional, há que se recordar que naquele momento se intensificava o maior fluxo de migrantes venezuelanos que adentravam ao Brasil pela fronteira com o estado de Roraima (RR). Com o iminente colapso da estrutura do Estado, houve uma grande articulação política entre governantes e parlamentares do estaduais e federais para que fossem adotadas as medidas necessárias ao acolhimento e controle desses migrantes. Além disso, o presidente naquele momento era o Sr. Michel Temer, que assumiu a chefia do executivo após o processo de impeachment da Sra. Dilma Rousseff.

O momento era de extrema desconfiança acerca da credibilidade das instituições, além de uma grande polarização política. Nesse contexto, uma ação local (como a realizada em Roraima) demonstraria certo desinteresse do Governo Federal com a questão migratória ou, então, um interesse restrito à segurança das fronteiras. Em meio a esse cenário, a questão migratória, que já vinha sendo discutida a pelo menos uma década, ganhou espaço e culminou com a edição da Lei de Migração.

Isto posto, é possível afirmar que o momento favoreceu para a edição da lei migratória. Do mesmo modo, uma articulação mais eficiente entre os diversos atores

envolvidos na criação da política poderia ter contribuído para sua ampla implementação, após sua entrada em vigor.

Nesse contexto, um melhor alinhamento poderia ser alcançado a partir da criação de uma autoridade estritamente migratória, retirando essa função da PF, bem como da criação de uma política nacional migratória amplamente discutida com a sociedade civil organizada, possibilitando a participação dos próprios migrantes diretamente ou por intermédio de representantes.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar determinados temas nos deparamos com realidades até então desconhecidas ou ignoradas em virtude da complexidade que lhe é intrínseca, mas também em razão da dissonância de interesses entre grupos que compõem a sociedade. A política migratória é um desses temas. Transversal a todas as políticas garantidoras de direitos humanos, analisá-lo demanda uma grande (auto)reflexão acerca do nosso papel diante das políticas até então implementadas pelo Estado, bem como com relação as expectativas para o futuro da política migratória.

Ciente dessas questões defini como objetivo principal desta dissertação, a partir de conceitos básicos de migração e políticas públicas, conhecer as políticas voltadas aos migrantes internacionais no Brasil e, considerando os avanços trazidos pela Lei de Migração, analisar as dificuldades encontradas pelo Poder Público na implementação do novo marco legal, bem como o papel da sociedade civil organizada na construção de uma política nacional migratória.

Para se alcançar esse objetivo, considere a figura do migrante internacional de uma maneira mais ampla, sem delimitar, em um primeiro momento, a análise aos solicitantes de refúgio ou refugiados, porém sem me afastar desse grupo, por considerar que a grande maioria das políticas pensadas atualmente é voltada para esse grupo principalmente por conta da sua vulnerabilidade.

O fato de as políticas migratórias, especialmente de acolhimento, até o momento serem pensadas especialmente para os refugiados se dá em razão das condições com que esses migrantes chegam ao país e, principalmente, em razão das razões que o levaram a se movimentar, na maioria das vezes em virtude de guerras, crises humanitárias ou desastres naturais, como foi o caso dos haitianos e dos venezuelanos, mais recentemente.

Ciente dessa “preferência”, a ideia de uma legislação mais progressista e garantidora de direitos humanos em substituição ao revogado Estatuto do Estrangeiro, que remonta ao período da intervenção militar, sinalizou uma importante guinada na forma como o Estado enxergava o migrante e, mais que isso, propôs uma mudança

nas bases da sociedade, com a possibilidade de equiparação do migrante ao nacional, para fins da garantia de direitos humanos.

Nesse contexto, a Lei de Migração (2017) representa um grande avanço legislativo. Considerada uma das legislações migratórias mais progressistas do mundo, passados aproximadamente cinco anos da sua regulamentação, o que se percebe é uma grande dificuldade na sua total implementação. Dentre as principais razões para isso, destaco a ausência de regulamentação do art. 120 da lei<sup>73</sup>, que prevê a criação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

Embora algumas políticas públicas sejam melhores estruturadas, como é o caso da emissão de CTPS, do acesso à saúde e à educação, a ausência ou fragilidade na articulação dessas políticas em uma política ampla de acolhimento, contribuem para a ineficiência da atuação estatal. Um primeiro passo, acredito, seria a criação de uma autoridade nacional migratória para absorver a competência que, atualmente, é da PF; além disso, caberia a essa autoridade a elaboração e implementação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a partir da articulação junto ao CONARE e ao CNIG, por exemplo.

Ao analisarmos a atuação do ponto de vista dos relevantes serviços prestados pelo Poder Público, há que se ter em mente que a emissão de CTPS, o atendimento emergencial de saúde ou o a matrícula de crianças ou adultos em instituições de ensino, por si só, não se consubstancia a política pública. Ainda que fossem serviços voltados apenas ao atendimento de nacionais, há que se reconhecer a precariedade com que são prestados à comunidade.

Nesse contexto, a efetivação desses direitos para os migrantes se dará apenas a partir da inserção deste no mercado formal de trabalho, ou por meio do acompanhamento multidisciplinar e preventivo no âmbito da saúde, ou, ainda, por meio da criação de reais condições de aprendizado para o migrante estudante, por meio da capacitação desses profissionais, dentre outras. Essas medidas são

---

<sup>73</sup> 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.

fundamentais, principalmente, se considerarmos que uma das principais dificuldades para o acesso dos migrantes aos serviços está na questão linguística.

A despeito dos bons resultados alcançados até o momento no âmbito da Operação Acolhida, sob coordenação do Exército Brasileiro, a essencial atuação de inúmeras entidades nacionais e internacionais para que seja possível receber os migrantes venezuelanos com o mínimo de humanidade, acentua a necessidade de uma política ampla e eficiente. Mesmo assim, conforme demonstrado, ainda nos deparamos com situações de abusos e maus tratos, veementemente repreendidas pelos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, além de órgãos não governamentais de defesa dos direitos humanos.

Mesmo com todas as fragilidades mencionadas, precisamos manter a esperança e confiar que os avanços normativos da nova legislação sejam devidamente implementados na sua íntegra. É o que esperamos a partir das publicações das Portaria MJSP nº 290, de 23 de janeiro de 2023 e Senajus nº 70, de 17 de fevereiro de 2023, que criou um Grupo de Trabalho – GT com o objetivo de regulamentar o art. 120 da Lei de Migrações, que trata da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatrídia, bem como que define a composição do referido GT.

Assim, espera-se que esse grupo consiga avançar ainda mais na implementação de medidas efetivas e políticas amplas e integradas de acolhimento e inserção do migrante na sociedade, a partir de uma maior articulação entre os setores públicos e privados com foco na garantia de direitos. O que poderá ser melhor avaliado futuramente, a partir de uma análise comparando o trabalho desenvolvido pelo GT e as efetivas mudanças promovidas na política migratória, neste novo período.



## REFERÊNCIAS

ACNUR, - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Migrações, refúgio e apatridia: guia para comunicadores. ACNUR. IDH. AVINA. MIGRAMUNDO. FICAS, [S. l.], 2019.

ACNUR. **A resposta humanitária frente à crise migratória venezuelana no Brasil é tema de seminário em São Paulo**. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/05/30/a-resposta-humanitaria-frente-a-crise-migratoria-venezuelana-no-brasil-e-tema-de-seminario-em-sao-paulo/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

APARECIDA, Marina; DA, Pimenta; CORREA, Cruz; ALMEIDA, Valquíria. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E SUA INTERFACE COM OS DIREITOS HUMANOS: DIÁLOGOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, SOBERANIA ESTATAL E CONTROLE MIGRATÓRIO 1**. [s.l: s.n.].

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria De Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, [S. l.], 2017. DOI: 10.7458/SPP2017839969.

BACAS, Lucas Maia Felipe. **Um intelectual a serviço do New Deal : o projeto reformista de Thurman Arnold para os Estados Unidos em The Symbols of Government e The Folklore of Capitalism ( 1935-1937 ) / Lucas Maia Felipe Bacas**. 2019. Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas da Unviersidade de São Paulo, [S. l.], 2019.

BAGGIO, Roberta Camineiro; NASCIMENTO, Daniel Braga. Do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração no Brasil: breves apontamentos. **Migrações e Direitos Humanos: problemática socioambiental**, [S. l.], p. 19–26, 2018.

BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTARETTO, Laura Madrid. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL MIGRATÓRIO NO BRASIL: ENTRE A IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL E O DIREITO HUMANO A MIGRAR. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 27–59, 2019. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31299. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1299>.

BARALDI, Camila. CIDADANIA, MIGRAÇÕES E INTEGRAÇÃO REGIONAL-NOTAS SOBRE O BRASIL, O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPÉIA. [S. l.], 2011.

BARCELOS, Márcio. **O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas**. [s.l: s.n.].

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

Bibliography

BRANCO, Isadora De Lima. Política Migratória Brasileira e Modelos de Integração. [S. l.], p. 43–64, [s.d.].

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** *Diário Oficial da União*, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm).

BRASIL. **Censo da Educação Superior**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. **Censo Escolar**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. **Informações Gerais - Portal de Imigração**. 2023. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017. [S. l.], 2017.

BRASIL. **Microdados - Portal de Imigração**. [s.d.]. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados>. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. **Operação Acolhida - Base Legal**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. **Operação Acolhida ultrapassa 78 mil venezuelanos interiorizados no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/operacao-acolhida-ultrapassa-78-mil-venezuelanos-interiorizados-no-brasil>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Sobre a Operação Acolhida**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 6 dez. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas Teóricas De Formulação De Políticas Públicas. *Bib*, [S. l.], v. 61, n. 29, p. 25–52, 2006.

CÁRITAS. **Cáritas - Cáritas Paraná firma parceria com ACNUR e prefeitura de Foz do Iguaçu**. 2021. Disponível em: <http://pr.caritas.org.br/noticias/caritas-parana-firma-parceria-com-acnur-e-prefeitura-de-foz-do-iguacu>. Acesso em: 8 fev. 2023.

CÁRITAS. **Cáritas - Migração, refúgio e apátridas**. [s.d.]. Disponível em: <https://caritas.org.br/area-de-atuacao/6>. Acesso em: 24 jan. 2023.

CARNEIRO, Cynthia Soares. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL E A INSTITUIÇÃO DOS “INDESEJADOS”: A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DE UM ESTADO DE EXCEÇÃO PARA ESTRANGEIROS. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, [S. l.], v. 16, n. 22, p. 56, 2018. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v16i22.p56-85.2018. Disponível em:

<http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/view/1728>.

CHAGAS BASTOS, Fabrício H.; MAGESTE, Leticia. Migração internacional qualificada e política migratória no Brasil (2000-2017). **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 9, n. 48, p. 72, 2018. DOI: 10.22456/2178-8839.85983. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/85983>.

CIRINO, Andréia Lopes Cirino; SILVA, Laíza Nília Da; MELO, James Rocha Rodrigues. Compreendendo a Agenda-setting e o Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 119–132, 2021. DOI: 10.36311/2447-780X.2021.v7.n1.p119-132. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/11704>.

CORRÊA, Maurício da Silva; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes Do; SILVA, José Dionísio Gomes Da. Teoria do Equilíbrio Pontuado. **Revista Facultad de Ciencias Económicas**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 27–46, 2020. DOI: 10.18359/rfce.4106. Disponível em: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/4106>.

CSVM; ACNUR. **PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS REFUGIADOS NO BRASIL Subsídios para elaboração de políticas**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. **Estudos Migratórios**. Curitiba: InterSaberes, 2019.

DPU. **Política Migratória Nacional**. [s.d.]. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-recife/apresentacoes/politica-migratoria-nacional.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2023.

FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil - a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, [S. l.], v. 2, p. 831–856, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses%5Cnhttp://www.uel.br/revistas//uel/index.php/antiteses/article/viewFile/2668/3937>.

FERNANDES, IVAN F. DE A. L.; ALMEIDA, Lia de Azevedo. TEORIAS E MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DAS ABORDAGENS SOBRE O PROCESSO DE POLÍTICAS. **Revista Teoria & Pesquisa**, v. [S. l.], v. 28, n. 1, p. 122–146, 2019. DOI: 10.31068/tp.28105. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.31068/tp.28105>.

FIGUEIREDO, Josiel Maimone De. Aplicação de Inteligência Artiicial no Ciclo de Políticas Públicas Application of Artiicial Intelligence in the Public Policy Cycle. **Cadernos de Prospecção**, [S. l.], v. v. 15, n., p. 196–214, 2022.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**. [S.l.], **23**, [S. l.], p. 2–70, 2001.

GASPARELO, Rayane Regina Scheidt; JEFFREY, Débora Cristina; SCHNECKENBERG, Marisa. Análise de políticas educacionais: a abordagem do ciclo de políticas e as contribuições de Pierre Bourdieu. **EccoS – Revista Científica**,

[S. l.], v. 27, n. 47, p. 237–252, 2018. DOI: 10.5585/eccos.n47.7877. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/7877>.

GONÇALVES, Alexandre Honig; DE SOUZA, Rodrigo Vilas Boas. MIGRAÇÃO, TRABALHO E REDES: A SITUAÇÃO DO BRASIL. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, [S. l.], v. 3, n. 20, 2020. DOI: 10.33026/peg.v3i20.6705.

GONZALO, Cora. Alerta na fronteira: com comércio em crise, onda de violência aumenta em Pacaraima. **Folha de Boa Vista**, 26 nov. 2016. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/Com-comercio-em-crise--onda-de--violencia-aumenta-em-Pacaraima/22781>. Acesso em: 14 01. 2023.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elioenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: Aplicabilidades, contribuições e limites. **Saude e Sociedade**, [S. l.], 2013. a. DOI: 10.1590/S0104-12902013000200020.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elioenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 511–520, 2013. b. DOI: 10.1590/S0104-12902013000200020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902013000200020&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902013000200020&lng=pt&tlng=pt).

GRANJA, Cintia Denise; CARNEIRO, Ana Maria. O programa Ciência sem Fronteiras e a falha sistêmica no ciclo de políticas públicas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [S. l.], v. 29, n. 110, p. 183–205, 2021. DOI: 10.1590/s0104-40362020002801962. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362021000100183&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362021000100183&tlng=pt).

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION. World Migration Report 2022 | IOM Publications Platform. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.

IPPMI. **Atuação | Instituto de Políticas Públicas Migratórias**. 2021. Disponível em: <https://www.ippmi.com.br/atua%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 19 jan. 2023.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From There to Here : Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government. [S. l.], v. 40, n. 1, p. 1–19, 2012.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policy. **Political Science Quarterly**, [S. l.], v. 100, n. 1, p. 165, 1995. DOI: 10.2307/2150882. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2150882?origin=crossref>.

KLEBA, Maria Elisabeth; ZAMPIROM, Keila; COMERLATTO, Dunia. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. **Saúde e Sociedade**, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 556–567, 2015. DOI: 10.1590/S0104-12902015000200013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-)

12902015000200556&lng=pt&tlng=pt.

LASSWELL, H. D. The Police Orientation. In: Lerner, D.; Lasswell, H.D. (orgs.): The policy Sciences. **Stanford: Stanford University Press**, [S. l.], p. 3–15, 1951.

LAZZERI, Thais. **MPF reúne denúncias de abusos contra indígenas em abrigo do Exército em RR**. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/08/castigos-e-hematomas-mpf-reune-denuncias-de-abusos-contra-indigenas-em-abrigo-do-exercito-em-rr/>. Acesso em: 22 jan. 2023.

LINDBLOM, Charles E. **The Science of Mudding Through. Public Administration Review 19(2), Spring, pp 79-88. In Heidemann, F. G.; Salma, J. F. (2010). Políticas Públicas e Desenvolvimento. Mudding Through 1: a ciência da decisão incremental**. Brasília: Editora UnB, 1959.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York.

MÁRMORA, Lelio. Modelos de governabilidade migratoria: la perspectiva política en América del Sur. **Remhu**, [S. l.], v. XVIII, n. 35, p. 71–92, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042012004%0Ahttp://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042014009%0Ahttp://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042012007>.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. [S. l.], 2013.

MEDEIROS, Felipe. **Operação Acolhida não cumpre promessa a refugiados venezuelanos**. 2022. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/operacao-acolhida-nao-cumpr-promessa-a-refugiados-venezuelanos/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de Economia Política**, [S. l.], v. 36, n. 3, p. 622–645, 2016. DOI: 10.1590/0101-31572016v36n03a09. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572016000300622&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572016000300622&lng=pt&tlng=pt).

MENDES, José Aurivaldo Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra De. POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL DE JAIR BOLSONARO: “PERIGO ESTRANGEIRO” E RETORNO À IDEOLOGIA DE SEGURANÇA NACIONAL. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, [S. l.], n. 247, p. 302, 2019. DOI: 10.25247/2447-861x.2019.n247.p302-321.

MINCHOLA, Luis Augusto Bittencourt. **O que é a imigração internacional? Uma análise do processo de elaboração da Nova Lei de Migração brasileira**. 2020. Universidade Federal de Santa Maria, [S. l.], 2020.

OBMIGRA. **Informe de Migração Venezuela - Janeiro 2017 - Julho de 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jul022-v4.pdf/view>. Acesso em: 19 dez. 2022.

OBMIGRA. *Nota Técnica*. 2021. Disponível em: [https://www.portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/OBMigra\\_2021/Nota\\_t%C3%A9cnica\\_base\\_harmonizada\\_CTPS-RAIS-CAGED\\_e\\_da\\_base\\_CTPS\\_2020.pdf](https://www.portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2021/Nota_t%C3%A9cnica_base_harmonizada_CTPS-RAIS-CAGED_e_da_base_CTPS_2020.pdf). Acesso em: 15 nov. 2022.

OIM, - Organização Internacional para Migrações. Glossário sobre migração. [S. l.], 2009.

OIM. **Foz do Iguaçu discute políticas migratórias no âmbito da ferramenta dos Indicadores de Governança Migratória Local (MGI Local)**. 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/foz-do-iguacu-discute-politicas-migratorias-no-ambito-da-ferramenta-dos-indicadores-de-governanca-migratoria-local-mgi-local>. Acesso em: 24 jan. 2023.

OIM. **GUIA PARA A SOCIEDADE CIVIL COMO ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PODEM APOIAR A INTEGRAÇÃO SOCIOECONÔMICA DE JOVENS MIGRANTES**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/guia-sociedade.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

OIM. **Mais de 300 mil panfletos informativos multilíngues reforçam a prevenção do tráfico de pessoas na tríplice fronteira em Foz do Iguaçu e território brasileiro**. 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/mais-de-300-mil-panfletos-informativos-multilingues-reforcamos-prevencao-do-traffic-de-pessoas-na-triplice-fronteira-em-foz-do-iguacu-e-territorio-brasileiro>. Acesso em: 24 nov. 2023.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. 4. ed. ed. Brasília: Edições Câmara, 2021.

PACHIONI, Miguel. **ACNUR firma parceria com prefeitura de Foz do Iguaçu para fortalecimento de políticas pró-refugiados**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/10/07/acnur-firma-parceria-com-prefeitura-de-foz-do-iguacu-para-fortalecimento-de-politicas-pro-refugiados/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2982>.

RAMOS, André et al. **Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 8 jan. 2023.

SABATIER, Paul A. Toward Better Theories of the Policy Process. **PS: Political Science and Politics**, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 147, 1991. DOI: 10.2307/419923. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/419923?origin=crossref>.

SCALABRIANAS, Humilitas. **Casa do Migrante – Foz do Iguaçu – Scalabrinianas**. [s.d.]. Disponível em: <https://scalabrinianas.org.br/cmigrante-foz/#>. Acesso em: 24 jan. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SEGATTO, Catarina Ianni. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses Catarina Ianni Segatto 1 Resumo. *[S. l.]*, p. 1–16, 2000.

SOUZA, Yalle Hugo De; SECCHI, Leonardo. Extinção de Políticas Públicas. Síntese Teórica sobre a Fase Esquecida do Policy Cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, *[S. l.]*, v. 20, n. 66, 2015. DOI: 10.12660/cgpc.v20n66.39619. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/39619>.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking. *[S. l.]*, n. April, 2006.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Migrações Internacionais no Brasil: agendas, política externa e legislação migratória em tempos de rupturas e continuidades. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, *[S. l.]*, v. 47, n. 2, p. 247–297, 2020. DOI: 10.14393/RFADIR-v47n2a2019-48050. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/48050>.

UFJF, LDEP. **Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe”, diz especialista Deisy de Freitas Lima Ventura**. 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/11/24/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista-deisy-de-freitas-lima-ventura/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

UNICEF. **Crise migratória venezuelana no Brasil**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 7 jan. 2023.

VEJA. **Manifestantes protestam em SP contra nova lei de migração**. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/manifestantes-protestam-em-sp-contra-nova-lei-de-migracao/>. Acesso em: 19 abr. 2022.

WEIBLE, Christopher M.; CARTER, David P. Advancing Policy Process Research at Its Overlap with Public Management Scholarship and Nonprofit and Voluntary Action Studies. **Policy Studies Journal**, *[S. l.]*, v. 45, n. 1, p. 22–49, 2017. DOI: 10.1111/psj.12194. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12194>.

WENDHAUSEN, Águeda; CARDOSO, Sandra de Mello. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. **Revista Brasileira de Enfermagem**, *[S. l.]*, v. 60, n. 5, p. 579–584, 2007. DOI: 10.1590/S0034-71672007000500018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71672007000500018&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672007000500018&lng=pt&tlng=pt).

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. A ( BIO ) POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA ENTRE UTILITARISMO E REPRESSIVISMO : sobre a necessidade de suplantação da ideia de “ segurança nacional ” em busca da comunidade que vem 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS O Brasil vem se consolidando como uma das economias. *[S. l.]*, p. 1–34, 2015.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. As políticas migratórias brasileiras do século

XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 2330–2358, 2020. a. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/45137. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2179-89662020000402330&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000402330&tlng=pt).

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 2330–2358, 2020. b. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/45137.

WINTER, Soren C. **Implementation**. In: **PETERS. B. G. & PIERRE, J. The Handbook of Public Administration**. London: Sage. London: Sage, 2006.

ZENI, Kaline; FILIPPIM, Eliane Salete. Migração Haitiana para o Brasil: acolhimento e políticas públicas. **Revista Pretexto**, [S. l.], 2014. DOI: 10.21714/pretexto.v15i2.1534.