



Da nova Lei de Migração a uma Política Nacional de Migrações, Apatridia e Refúgio: desafios e possibilidades

João Chaves

joao.chaves@dpu.def.br



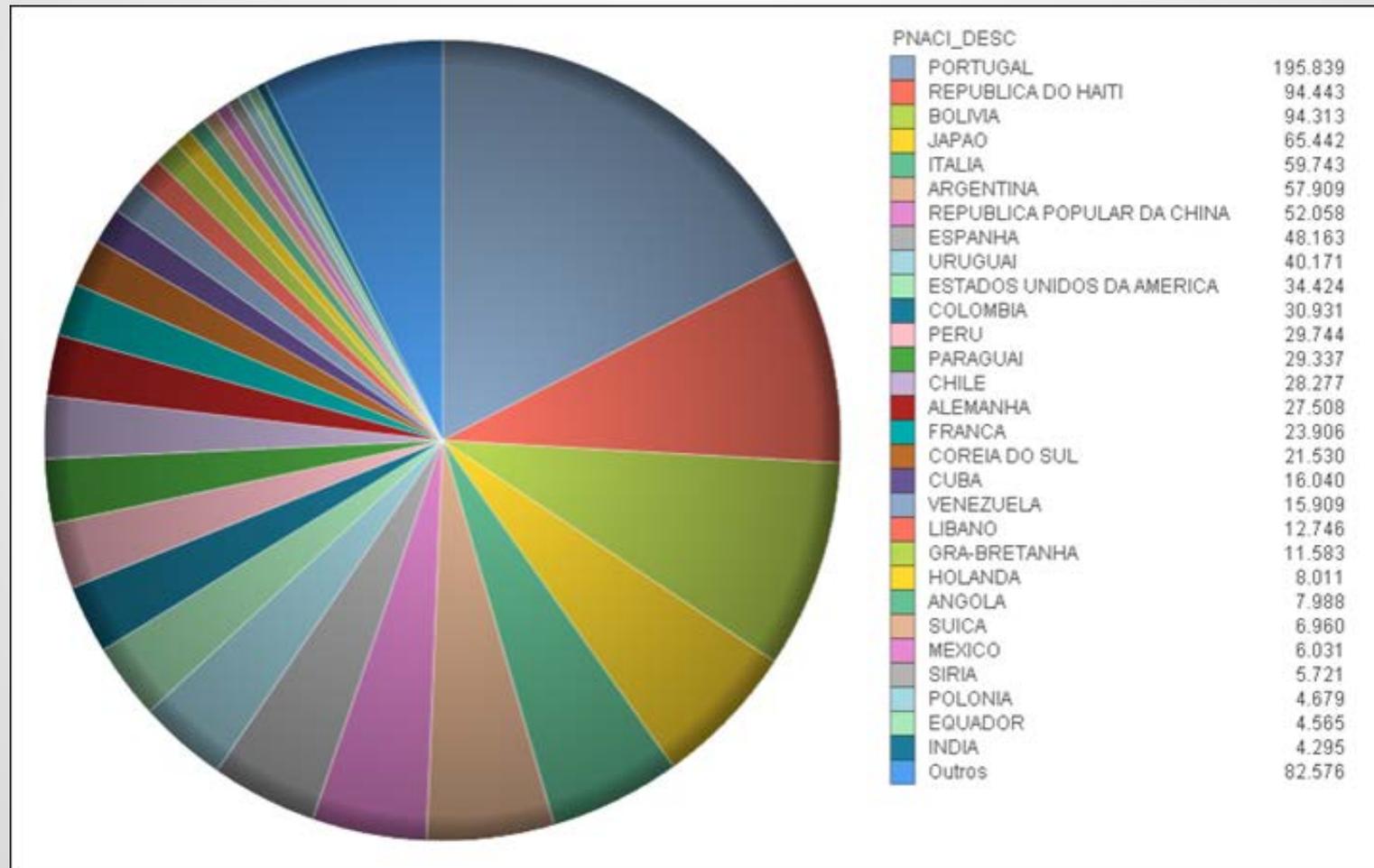
Pontos de partida:

- A realidade migratória brasileira (resumo)
- A nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2018)
- Ideias para uma Política Nacional de Migrações, Apatridia e Refúgio

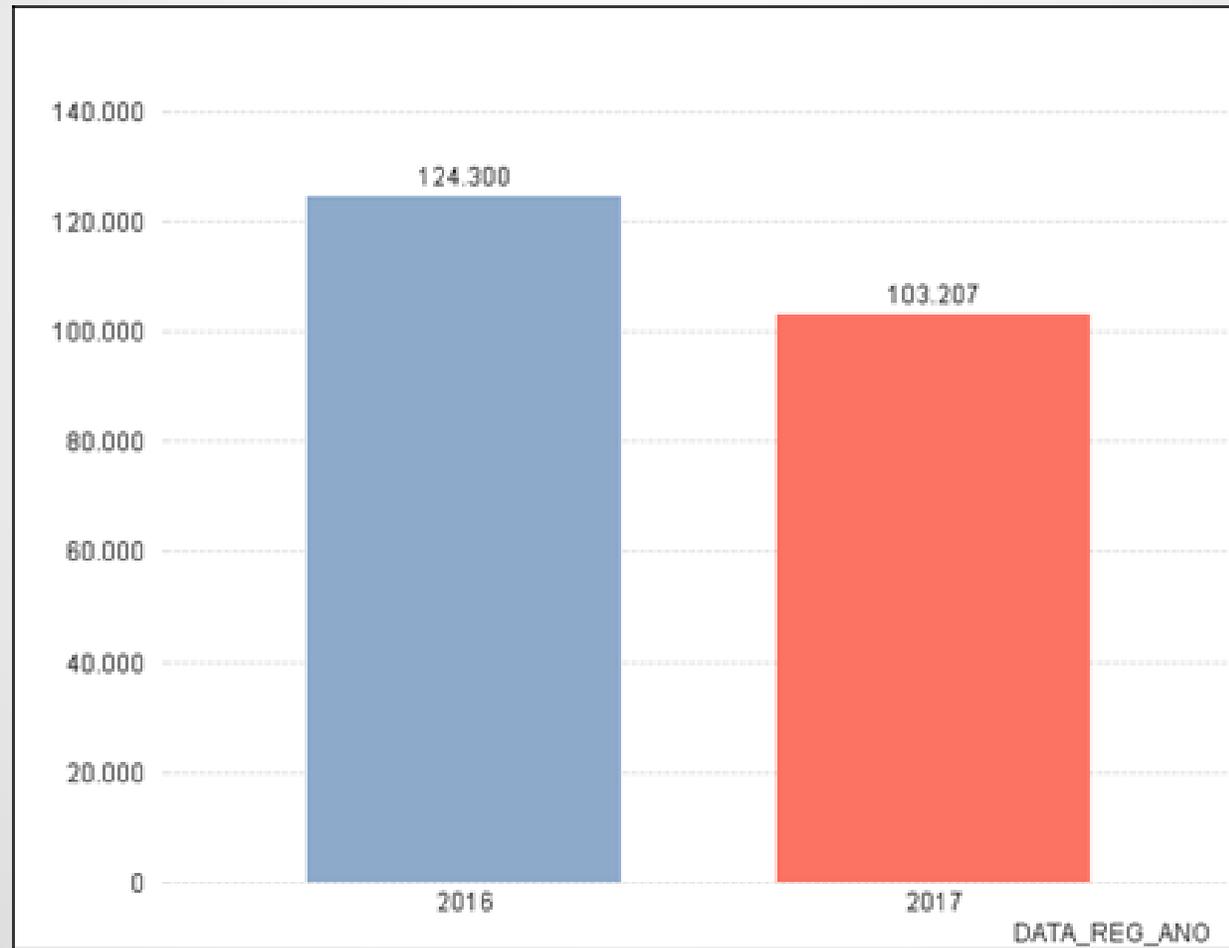
Brasil

- População total: 208,7 milhões de habitantes (IBGE, 2018)
- População de imigrantes residentes: 1.120.842 (Polícia Federal, 2018)
- População emigrante: aprox. 3.083.255 (MRE, 2018)
- Top 10 países de origem: Portugal, Haiti, Bolívia, Japão, Itália, Argentina, China, Espanha, Uruguai, Estados Unidos
- Top 10 países de destino: Estados Unidos, Paraguai, Japão, Reino Unido, Portugal, Espanha, Alemanha, Suíça, Itália, França
- Posição atual: país de origem, destino e trânsito, com repercussão pequena (0,4-0,5%) no fluxo migratório mundial

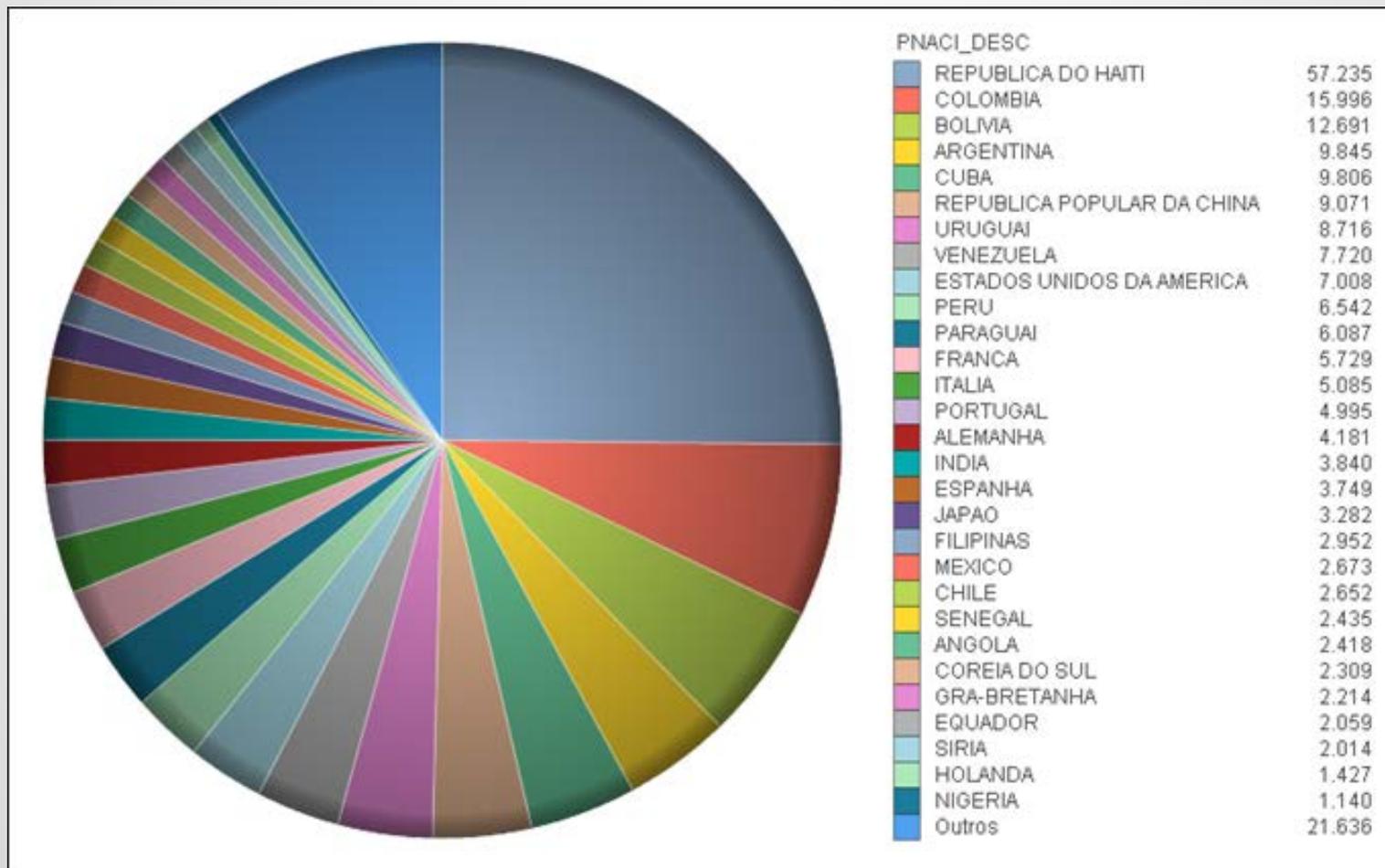
Residentes no Brasil por nacionalidade (2018):



Autorizações definitivas de residência concedidas:



Residências por nacionalidade (2016 e 2017):



Refúgio – Lei nº 9.474/97

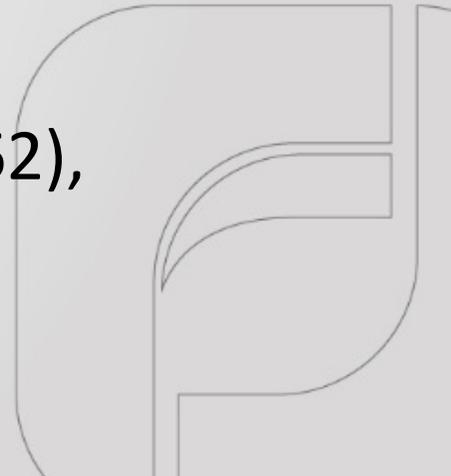
- **Refugiados reconhecidos pelo CONARE (2010-2017): 10.025**

- **Solicitações em 2016: 10.308**

Top 5 solicitantes: Venezuela (3.375), Cuba (1.370), Angola (1.353), Haiti (646), Síria (382)

- **Solicitações em 2017: 33.866**

Top 5 solicitantes: Venezuela (17.865), Cuba (2.373), Haiti (2.362), Angola (2.036), China (1.462)



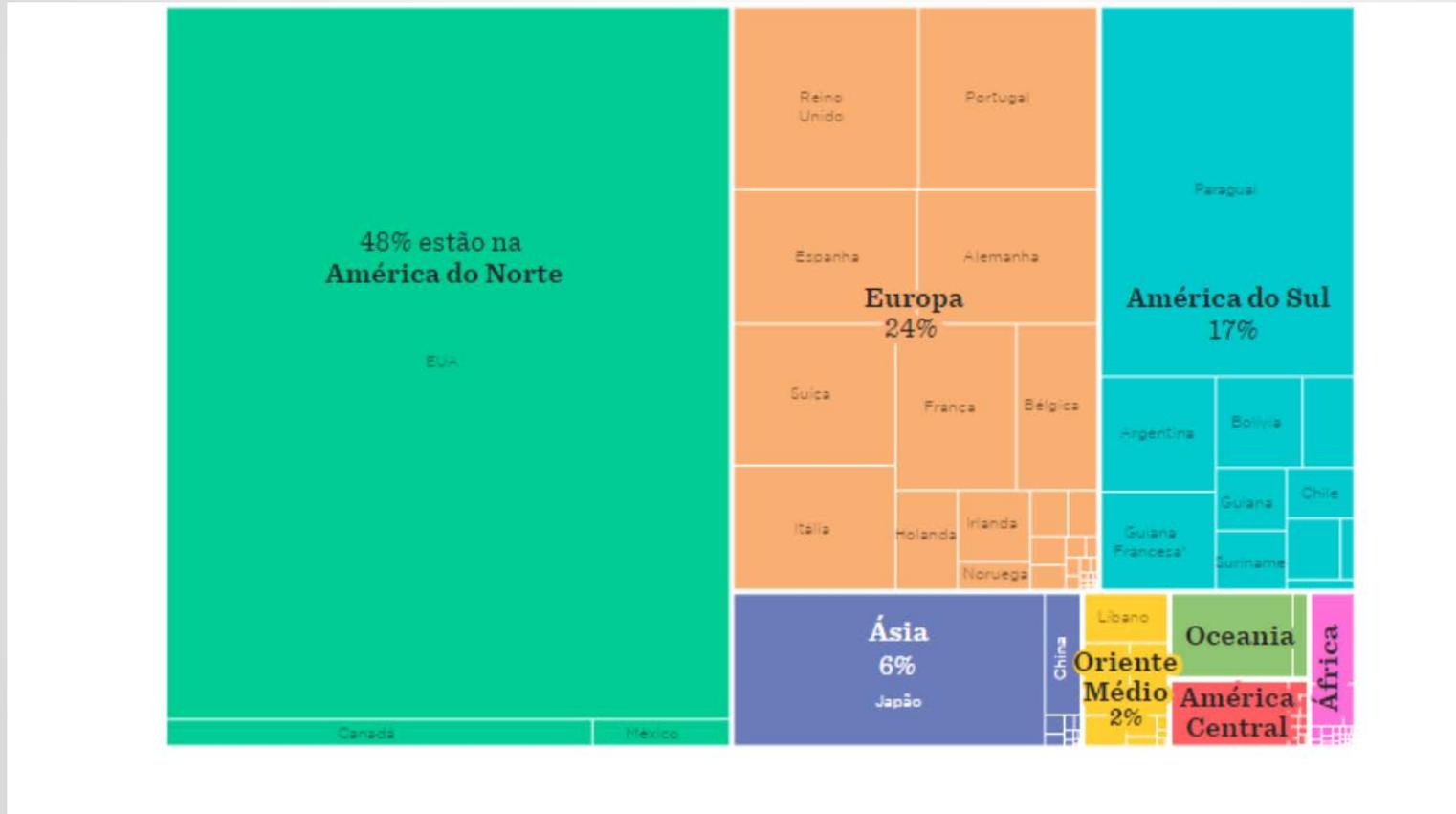
Refúgio (cont.)

Decisões 2017: 1.179 casos – 473 reconhecidos e 706 negados

Passivo (*backlog*) estimado: aprox. **86 mil processos aguardando decisão ou julgamento de recurso** (CONARE, 2018)



A diáspora brasileira:



Orgãos de gestão migratória

- DEMIG – Departamento de Migrações (Ministério da Justiça): decisão, controle, normatização (residências e apatridia)
 - Polícia Federal: Controle de fronteira, cadastro e registro, emissão de documentos (protocolos e CRNM – Carteira de Registro Nacional Migratório)
 - CNIg – Conselho Nacional de Imigração: residências por migração estritamente laboral, discussão da política migratória nacional
 - CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados: refúgio
 - CFAE – Comitê Federal de Assistência Emergencial: fluxos migratórios derivados de crise humanitária (*ex: migração venezuelana*)
- DPU – assistência jurídica gratuita, representação de crianças e adolescentes separados ou desacompanhados

Antecedentes da nova Lei de Migração

Marco normativo: Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro)

- Lei marcada pelo paradigma autoritário da época
- Migração como espaço de exercício da soberania estatal e tema de segurança nacional
- Defasagem frente aos direitos fundamentais da CF/88 e instrumentos internacionais
- Ausência de devido processo legal (opacidade e falta de contraditório)
- Ausência de participação social
- Modelo complexo de regularização migratória e “colcha de retalhos” normativa



O processo de construção da Nova Lei de Migração

- Reconhecimento geral do anacronismo do Estatuto do Estrangeiro
- Discussão aberta sobre a nova Lei (governo, sociedade civil, Ministério Público, Defensoria Pública)
- COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014)
- Esforço suprapartidário no Congresso Nacional
- Aprovação da Lei nº 13.445/2017, apesar da crise política



Diretrizes da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017)

- Não criminalização da migração
- Impossibilidade de prisão por razões migratórias
- Acolhida humanitária e reunião familiar como princípios
- Acesso pleno a direitos sem discriminação da condição migratória – saúde, educação, assistência social e jurídica, bancarização
- Compromisso com a erradicação da apatridia
- Universalização do conceito de autorização de residência vinculada a fundamentos, inspirada no Acordo Mercosul
- Desvinculação entre modos de entrada, vistos e autorizações de residência

Inovações da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017)

- Garantia de ampla defesa em casos de repatriação, deportação e expulsão
- Vedação a deportações e expulsões coletivas
- Medida de expulsão com prazo determinado
- Autorizações de residência (aprox. 20 formas) com caráter objetivo e vinculante. Ex: reunião familiar, estudo, saúde, acordos bilaterais, cumprimento de pena, trabalho etc.
- Naturalização para apátridas
- Criação de “cláusulas abertas de residência”: acolhida humanitária (Haiti), razões de política migratória (Venezuela) e "casos especiais"
- Isenção de taxas e multas por hipossuficiência econômica e vulnerabilidade
- Novo sistema de gestão de entradas e saídas migratórias (ex: “admissão excepcional”)

O marco normativo migratório atual (I)

| | Migração geral | Migração laboral | Refúgio |
|-----------------------|--|---|---|
| Lei | 13.445/2017 | 13.445/2017 | 9.474/1997 |
| Decreto | 9.199/2017 (regulamento geral) 5.978/06 (documentos de viagem) 6.975/09 (Acordo Mercosul) + Infância Migrante (em discussão) | 9.199/2017 | 9.277/2018 (documento provisório de identificação) |
| Normas regulamentares | <ul style="list-style-type: none"> • Portarias Ministeriais • Portarias Interministeriais • Instruções Normativas (Polícia Federal) | <ul style="list-style-type: none"> • Portarias Ministeriais • Resoluções Normativas do CNIG | <ul style="list-style-type: none"> • Resoluções Normativas do CONARE |

O marco normativo migratório atual (II)

| Migração geral | Migração laboral | Refúgio |
|---|---|--|
| Portaria Ministerial: MJ: 218/18 (taxas e multas) | Portaria Ministerial: MTE: 85/2018 (emissão de CTPS) | --- |
| Portarias Interministeriais: Nº 3 (residências em geral) Nº 4 (casos especiais) Nº 5 (apatridia) Nº 6 (cancelamento e perda de autorizações de residência) Nº 7 (saúde) Nº 8 (estudo) Nº 9 (residência por RPM – venezuelanos) Nº 10 (residência por acolhida humanitária – haitianos) Nº 11 (naturalização e nacionalidade) Nº 12 (visto e residência por reunião familiar) | Resoluções Normativas do CNIG (28 após novembro/2017): Nº 1 (procedimento) Nº 2 (vínculo empregatício geral) Nº 23 (situações laborais especiais) * As RNs anteriores à Lei nº 13.445/2017 estão revogadas | Resoluções Normativas do CONARE: Nº 16 (reunião familiar) Nº 18 (procedimento) Nº 23 (viagem) N 26 (extinção e desistência) |

O marco normativo migratório atual (III)

Omissões normativas mais relevantes

| Tema | Instrumento | Estado atual |
|--|--------------------------|--------------|
| AR para crianças desacompanhadas | Portaria MJ | Indefinido |
| AR para vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas | Portaria MJ | Indefinido |
| Proteção à infância migrante | Decreto | Em discussão |
| Proteção a indígenas migrantes | Decreto ou Portaria | Indefinido |
| Migração laboral de baixo perfil | Resolução Normativa CNIG | Em discussão |
| Renovações de AR para Trabalho | Resolução Normativa CNIG | Em discussão |
| Controles de entrada e saída | Instrução Normativa PF | Em discussão |
| Procedimentos de atendimento a migrantes | Instrução Normativa PF | Em discussão |

A Política Nacional para Migrações, Apatridia e Refúgio

Lei nº 13.445/2017:

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.**

Perguntas:

- 1) Que política queremos?
- 2) Como materializar os princípios da Lei numa política?
- 3) Como queremos construir essa política?



Que política queremos?

- Maximização dos valores consagrados na Lei nº 13.445/2017 em contraposição ao Decreto nº 9.199/2017
- Articulação entre a previsão de direitos e sua efetivação: transversalidade com outras políticas públicas (especialmente saúde, educação e assistência social)
- Contenção da tendência centralizadora pela integração de todos os entes federativos
- Ênfase no apoio aos Estados e Municípios: convênios, redes, compartilhamento de boas práticas
- Simplificação de procedimentos como diretriz
- Adaptação aos standards regionais e internacionais
- Incorporação dos Pactos Globais para as Migrações e Refúgio
- Criação de estruturas interfederativas: exemplo da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5.948/2006) e NETPs
- Visão ampliada da sociedade civil (associações de imigrantes, entidades de defesa de imigrantes, mercado laboral): criação de conselhos participativos (exemplo de São Paulo/SP)
- **Prioridade para grupos vulneráveis** (crianças, vítimas de tráfico de pessoas e trabalho escravo, acolhida humanitária, refugiados, indígenas, migrantes em situação de rua, mulheres)

Como materializar os princípios da Lei numa política?

- Maximizar o conceito de acolhida humanitária
- Mecanismos de proteção complementar articulados ao refúgio
- Possibilidade de anistias migratórias administrativas, por “razões de política migratória”
- Inclusão do tema migratório como caso de educação especial: bilinguismo, conteúdos de história das migrações e países de origem, reconhecimento dos *third-culture kids*
- Estruturas adaptadas de atenção básica da saúde: língua, saberes tradicionais etc.
- Diminuição de exigências de certidão de antecedentes criminais: desvinculação entre migração e sistema de justiça criminal
- Reconhecimento do fenômeno da *crimigração*: migrante em conflito com a lei como possível vítima de crime
- Criação de estruturas administrativas transparentes e participativas (Estado, sociedade civil, migrantes)
- Não-elitização da migração laboral
- Reconhecimento da “dívida histórica impagável” com a diáspora africana na discussão migratória
- Infância migrante como subsistema transversal específico
- Consulta prévia a comunidades indígenas migrantes (Convenção nº 169 da OIT)

Como queremos construir essa política?

- Diálogo real com a sociedade civil: oficinas locais, audiências públicas, consultas virtuais, conferências
- Conclusões baseadas em fatos ou evidências como antídoto à mistificação e xenofobia
- Produção de dados confiáveis e construção de bases comuns de informação (Polícia Federal, CONARE, MJ, MTE, MRE, CNIg)
- Participação de migrantes em todos os fóruns



“De tanto ir e vir, ele já trocava partida por destino. De tanto viver no mar, ele já perdera pátria em terra. Já não era de nenhum lugar. De uma onda, desfeita em espuma: essa era sua pertença” (Mia Couto)

Muito obrigado!

