



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

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.)

Solicitações totais até abril/2019: 170.332

*Dados brutos em <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>

Decisões 2017: 1.179 casos – 473 reconhecidos e 706 negados

Passivo (*backlog*) estimado: mais de 100 mil processos aguardando decisão ou julgamento de recurso até 2019

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 (*migração venezuelana*)
- **DPU** – assistência jurídica gratuita, representação de crianças e adolescentes separados ou desacompanhados

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 objetivos, 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.
- 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”)
- **Resumo: indicativo de construção de um devido processo legal migratório**

A anistia migratória ausente

- Antecedente: Lei nº 11.961/2009 (anistia migratória em duas etapas)
- Previsão na Lei nº 13.445/2017:

“Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.

§ 1º Os imigrantes que requererem autorização de residência nos termos do caput estarão isentos do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares.

§ 2º O Poder Executivo editará plano de regularização migratória, com metas e indicadores para o efetivo cumprimento dos benefícios concedidos na forma do caput deste artigo. (...)

§ 4º A autorização de residência prevista neste artigo não implica anistia penal e não impede o processamento de medidas de expulsão e cooperação jurídica relativas a atos cometidos pelo solicitante a qualquer tempo. (...)

§ 6º A autorização de residência será cancelada se, a qualquer tempo, verificar-se a falsidade das informações prestadas pelo imigrante. (...)

§ 8º O procedimento referente ao requerimento de autorização de residência referido no caput será realizado em etapa única, na qual serão apresentados o requerimento e a documentação complementar e realizadas a coleta de identificação biométrica e a efetivação do registro.”

O veto presidencial à anistia

Razões do veto

“O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a *vacatio legis* possa requerer regularização com base no dispositivo.”



Impactos da ausência de anistia na Lei de Migração

- Permanência de um estoque migratório em situação precária
- Impossibilidade de “zerar o jogo migratório”, com impacto na política de concessão de vistos e restrição à circulação internacional dos imigrantes
- Sobrecarga do sistema de refúgio, com a manutenção do passivo do CONARE anterior à Lei



O marco normativo migratório atual

	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)	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

Migração geral	Migração laboral	Refúgio
<p>Portarias Ministeriais: MJ: 218/18 (taxas e multas) 197/19 (AR para crianças e adolescentes separados ou desacompanhados)</p>	<p>Portaria Ministerial: MTE: 85/2018 (emissão de CTPS)</p>	<p>---</p>
<p>Portarias Interministeriais:</p> <p>Nº 3 (aut. de residência em geral) Nº 4 (casos especiais) Nº 5 (apatridia) Nº 6 (cancelamento e perda de autorizações de residência) Nº 7 (visto e AR para fins de saúde) Nº 8 (visto e AR para fins de estudo) Nº 9 (AR por RPM – venezuelanos) Nº 10 (visto e AR por acolhida humanitária – haitianos) Nº 11 (naturalização e nacionalidade) Nº 12 (visto e AR por reunião familiar)</p>	<p>Resoluções Normativas do CNIG (33 após novembro/2017):</p> <p>Nº 1 (procedimento) Nº 2 (vínculo empregatício geral) Nº 23 (situações laborais especiais) Nº 30 (renovação de ART)</p> <p>Resolução Conjunta CONARE-CNIG Nº 1 – (AR de trabalho para solicitantes de refúgio)</p> <p>* As RNs anteriores à Lei nº 13.445/2017 estão revogadas</p>	<p>Resoluções Normativas do CONARE (exemplos): Nº 18 (procedimento) Nº 23 (viagem) Nº 26 (extinção e desistência) Nº 27 (reunião familiar)</p>

Omissões normativas mais relevantes

Tema	Instrumento
AR para vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas	Portaria MJ
Proteção à infância migrante	Decreto
Proteção a indígenas migrantes	Decreto ou Portaria
Migração laboral de baixo perfil	Resolução Normativa CNIG
Controles de entrada e saída	Instrução Normativa PF

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) e 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 administrativas periódicas**, por “razões de política migratória”
- Garantia de acesso pleno à educação: dispensa de tradução de documentos, equivalência contínua, inclusão imediata na rede pública, práticas de bilinguismo.
- 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
- 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
- Política pública baseada em fatos e 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!

