



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

**João Chaves**

joao.chaves@dpu.def.br



## 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
  - **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.**

**(...)”**



# 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





	<b>Migração geral</b>	<b>Migração laboral</b>	<b>Refúgio</b>
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"> <li>• Portarias Ministeriais</li> <li>• Portarias Interministeriais</li> <li>• Instruções Normativas (Polícia Federal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portarias Ministeriais</li> <li>• Resoluções Normativas do CNIG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resoluções Normativas do CONARE</li> </ul>

Migração geral	Migração laboral	Refúgio
<p><b>Portarias Ministeriais:</b>  <b>MJ:</b> 89/2018 (transferência de pessoas condenadas)  218/18 (taxas e multas)  197/18 (AR para crianças e adolescentes separados ou desacompanhados)  770/19 (impedimentos de ingresso, repatriação e deportação)</p>	<p><b>Portaria Ministerial:</b>  <b>MTE:</b> 85/2018 (emissão de CTPS)</p>	<p>---</p>
<p><b>Portarias Interministeriais:</b></p> <p><b><u>2018</u></b>  Nº 3 (aut. de residência em geral)  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 razões de política migratória – 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><b><u>2019</u></b>  Nº 4 (AR para cubanos participantes do Mais Médicos)  Nº 5 (AR para solicitantes dominicanos)  Nº 9 (AR por acolhida humanitária – sírios)</p>	<p><b>Resoluções Normativas do CNIG (38 após novembro/2017):**</b></p> <p><u>Principais:</u>  Nº 1 (procedimento)  Nº 2 (vínculo empregatício geral)  Nº 23 (situações laborais especiais outros casos especiais não previstos)*  Nº 30 (renovação de ART)*</p> <p><b>Resolução Conjunta CONARE-CNIG</b>  <b>Nº 1</b> – (AR de trabalho para solicitantes de refúgio com CTPS assinada antes de 21/11/2017)</p> <p><i>* Com alterações posteriores</i></p> <p><i>** As RNs anteriores à Lei nº 13.445/2017 estão revogadas</i></p>	<p><b>Resoluções Normativas do CONARE (exemplos):</b>  Nº 23 (viagem)  Nº 26 (extinção e desistência)  Nº 27 (reunião familiar)  Nº 29 (procedimento do SISCONARE)</p>

## Omissões normativas 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
Controles migratórios 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) Qual é nossa conjuntura atual?
- 2) Que política queremos?
- 3) Como materializar os princípios da Lei numa política?
- 4) Como queremos construir essa política?



## Análise de conjuntura

- Momento de afirmação de um devido processo legal migratório
- Aumento das discussões sobre fenômenos migratórios com usos políticos negativos
- Diferenças regionais no atendimento a imigrantes
- Investimentos direcionados ao fluxo venezuelano, com risco de subvalorização de outros fluxos e perfis migratórios
- Maior presença de organizações internacionais e atenção da comunidade internacional
- Sociedade civil mobilizada e com acúmulo de discussão
- Riscos de medidas regressivas, com ênfase na ideia de securitização da migração (ex: Portarias MJ nº 666 e 770)

## 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)
- 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?

- Reconhecimento da crise do sistema de refúgio no Brasil, com fortalecimento da Lei nº 9.474/97
- Maximizar o conceito de acolhida humanitária, com 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.
- Diminuição de exigências de certidão de antecedentes criminais (art. 129 do Decreto nº 9.199): 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





## Como queremos construir essa política?

- Diálogo real com a sociedade civil e organizações internacionais: oficinas locais, audiências públicas, consultas virtuais, conferências
- Política pública baseada em fatos e evidências como antídoto à mistificação (positiva ou negativa) 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! Muchas gracias! Yakera!

