

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

Verônica Maria Bezerra Guimarães*
Vinícius Raimundo Gonçalves**

RESUMO

O século XX é mais do que qualquer outro na história humana representativo dos fluxos demográficos. No Brasil, cuja formação social e política está intimamente ligada a esses fluxos, a promulgação da Lei de Migração (2017) veio marcar a superação do paradigma da segurança nacional e do nacionalismo com a adoção de princípios humanitários mais condizentes com os compromissos constitucionais e convencionais assumidos pelo país. A aprovação da lei contou com a influência de movimentos sociais e atores diversos que conseguiram, na medida do possível, contribuir para a elaboração de um diploma legal vanguardista. O objeto da pesquisa consistiu em averiguar, por meio de metodologias mistas, a efetiva representação democrática nos diálogos em torno da construção da atual Lei de Migração brasileira. Como pergunta de pesquisa, fez-se a seguinte indagação: em que medida a atuação dos movimentos sociais impactou na formulação e na aprovação da nova Lei de Migração brasileira? O objetivo geral buscou descrever o fenômeno migratório brasileiro e investigar a participação de grupos de interesse da sociedade civil na construção de agendas em torno da formulação da nova Lei de Migração brasileira. Buscou-se preencher lacunas no estudo sobre migrações, em sua dinâmica social, como elemento definidor da política interna e externa do Brasil. Como objetivo específico, o trabalho apresentou as mais recentes discussões em torno dos temas afeitos à migração e, a partir deles, analisou o perfil migratório brasileiro. Adicionalmente, investigou-se a atuação dos diferentes atores na construção legislativa realizada no contexto das audiências públicas que precederam a aprovação e promulgação Lei de Migração.

Palavras-chave: Migração; Lei de Migração; Sociedade Civil.

Data de submissão: 22/11/2024

Data de aprovação: 01/05/2025

* Professora associada nos cursos de graduação e no mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e no mestrado de e de Direitos Humanos (UFPE). Pós-doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo PRODEMA-UFPE. Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Unb. Mestre em Direito Público pela UFPE.

** Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), com linha de pesquisa em Direitos Humanos, Estado e Fronteiras. Graduado em Relações Internacionais (2016) e em Direito (2019) pela Universidade de Brasília (UnB).

CIVIL SOCIETY PARTICIPATION IN THE CONSTRUCTION OF THE AGENDA AROUND THE NEW MIGRATION LAW

Verônica Maria Bezerra Guimarães
Vinícius Raimundo Gonçalves

ABSTRACT

The 20th century is more representative of demographic flows than any other in human history. In Brazil, whose social and political formation is closely linked to these flows, the enactment of the Migration Law (2017) marked the overcoming of the paradigm of national security and nationalism with the adoption of humanitarian principles more in line with the constitutional and conventional commitments assumed by the country. The approval of the law was influenced by social movements and diverse actors who managed, as far as possible, to contribute to the elaboration of a cutting-edge legal instrument. The objective of the research consisted of investigating, through mixed methodologies, the effective democratic representation in the dialogues surrounding the construction of the current Brazilian Migration Law. As a research question, the following question was posed: to what extent did the actions of social movements impact the formulation and approval of the new Brazilian Migration Law? The general objective sought to describe the Brazilian migration phenomenon and investigate the participation of civil society interest groups in the construction of agendas surrounding the formulation of the new Brazilian Migration Law. The aim of this study was to fill gaps in the study of migration, in its social dynamics, as a defining element of Brazil's domestic and foreign policy. As a specific objective, the work presented the most recent discussions on issues related to migration and, based on them, analyzed the Brazilian migratory profile. Additionally, the work investigated the role of different actors in the legislative construction carried out in the context of the public hearings that preceded the approval and enactment of the Migration Law.

Keywords: Migration; Migration Law; Civil Society.

Date of submission: 22/11/2024

Date of approval: 01/05/2025

INTRODUÇÃO

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

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

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

Nesse contexto, como elemento distintivo da mobilidade humana e representativo da soberania estatal, as fronteiras se erigem cada vez mais como marco oponível ao direito de circulação irrestrita, constituindo sua gestão uma verdadeira política que distingue os indivíduos pelos seus atributos, principalmente a partir de sua nacionalidade. Ainda que características sociais, fenotípicas e econômicas sejam consideradas peças-chave na definição da política externa de cada país, a nacionalidade ainda representa peça útil e objetiva na separação entre os “estranhos” e os nacionais.

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

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

Essa legislação migratória, no entanto, em pouco tempo se tornaria anacrônica, com princípios que já não mais se correlacionavam com aqueles elencados na nova Constituição de 1988 ou com o processo da redemocratização pelo qual passava o Brasil. Cada vez mais patente, portanto, se mostrava a necessidade de uma nova legislação, que pudesse regulamentar e garantir direitos e deveres constitucionais a toda a leva de imigrantes que entravam e saíam do país, sobretudo no virar do século XX.

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

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

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo geral descrever o fenômeno migratório brasileiro e investigar a participação de grupos de interesse da sociedade civil na construção de agendas em torno da formulação da nova Lei de Migração brasileira (Lei nº 13.445), promulgada em 2017. Busca-se, assim, preencher lacunas no estudo sobre migrações, em sua dinâmica social, e como elemento definidor da política interna e externa do Brasil.

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

Metodologicamente, as pesquisas de base qualitativa podem se valer de um conjunto de instrumentos para a coleta de dados, como observações de campo, análise documental, grupos focais, ou questionários e entrevistas, apenas para citar alguns. Em relação especificamente ao uso das entrevistas, utilizadas neste trabalho, trata-se de uma técnica ou método de coleta de dados versátil,

amplamente empregados nas ciências sociais empíricas, útil para estabelecer ou descobrir diferentes perspectivas ou pontos de vista sobre determinados fatos, para além daqueles do indivíduo que conduz a entrevista (Bauer, 2017, p. 64). Assim, sua aplicação é fundamental quando o objetivo é “mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados” (Duarte, 2004, p. 214-15).

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

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

Nesse sentido, mais do que reverberar as experiências subjetivas dos entrevistados (Duarte, 2004, p. 216), as entrevistas permitiram um cotejo com as demais informações obtidas com a revisão bibliográfica, com a análise normativa e documental, e com a análise das audiências públicas. Assim, a seleção das entrevistas foi estratégica e se baseou na atuação e na representatividade das organizações em torno da temática migratória, tendo sido contatadas aquelas que, no contexto das audiências públicas na Câmara dos Deputados, foram convidadas a serem ouvidas e tiveram significativa influência no processo legislativo. Foi analisado o papel e a influência de diferentes atores dos movimentos sociais na construção da nova lei, a partir do cotejamento das pesquisas com o conteúdo de entrevistas abertas e semiestruturadas, mediante roteiro, realizadas com representantes de algumas das organizações que mais participaram do processo de advocacy em torno da elaboração e promulgação da Lei de Migração brasileira e das políticas migratórias que a sucederam, nomeadamente as organizações Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Conectas Direitos Humanos, e Missão Paz, bem como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

1 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

No contexto da defesa dos Direitos Humanos, as chamadas redes transnacionais de ativismo, que, em certa medida, ecoam campanhas locais já existentes, projetam demandas que não seriam de outra forma atendidas. Esse conjunto de atores, que se distinguem pelo seu modo particular de atuação e por

se guiarem com base em valores, discursos e princípios comuns, atua pela intensa troca de informações e por suas estratégias de persuasão, podendo estar ou não vinculados a governos soberanos. Predominam nesse tipo de mobilização mais contemporânea a horizontalidade e a voluntariedade, em um comportamento até então não previsto pelas teorias clássicas das relações internacionais.

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

No caso do Brasil e em relação à matéria de direitos humanos de indivíduos migrantes, não tem sido diferente. Tendo contado o país por muitos anos com uma legislação migratória restritiva, com princípios ditoriais e que não conversavam com os fundamentos da nova Constituição, o Brasil assistiu nas últimas décadas a uma movimentação de grupos diversos interessados na superação dos paradigmas vigentes na legislação migratória superada.

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

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

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

oportunidade, construída com a participação da sociedade civil, permitiu o abandono do Estatuto do Estrangeiro e se guiou pela necessidade de compatibilidade do direito interno com os tratados internacionais de Direitos Humanos vigentes e com a própria Constituição Federal de 1988.

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

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

2 JUSTIFICAÇÃO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO E TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

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

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

A justificação da necessidade de uma nova lei, nesse sentido, evocou a proteção internacional dos Direitos Humanos, destacando a “interdependência, universalidade e indivisibilidade dos Direitos Humanos dos imigrantes, decorrentes

de tratados dos quais o Brasil seja parte". Os princípios e garantias previstos nos fundamentos da nova República, assim como aqueles que devem reger as suas relações internacionais, teriam passado, portanto, a exigir correspondência que já não mais encontrava guarida no estatuto da época militar.

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

Ainda, a justificação apresentada pelo autor inicial do projeto de lei, convida a reavaliar a gestão migratória no país, e a "repensar os papéis do Ministério da Justiça, da polícia federal, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)", diante das especificidades dos fluxos humanos contemporâneos. Após sua publicação no diário do Senado Federal, em 13/07/2013, o projeto de lei iniciou sua tramitação por essa casa legislativa (CNIg, 2012).

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

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

Em sua tramitação pelas comissões de Assuntos Sociais (CAS) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o projeto recebeu pequenas emendas, a maioria para clarificação de termos. Na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), por outro lado, muitas foram as sugestões de alterações no texto. Na CRE, foi sugerida pela primeira vez a revogação completa do estatuto anterior, sem exceções. Foi também sugerida a definição de outros tipos de migração, para além da imigração, considerando, por exemplo, o residente fronteiriço, e a consequente ampliação das possibilidades de concessão de visto (Senado Federal a, s.d.).

Outras emendas foram apresentadas na CRE no sentido de aperfeiçoar as funções institucionais e de desburocratizar os procedimentos de entrada no

país. Foram também discutidas as especificidades de se legislar sobre territórios indígenas e sobre cooperação judiciária penal, considerando os objetivos da lei civil. Aprovado o projeto de Lei do Senado PLS nº 288/2013 nas comissões mencionadas e não havendo pedido deferido para análise do projeto em Plenário, a aprovação na CRE foi considerada terminativa, e o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados para revisão em 04/08/2015 por meio de autógrafo, nos termos do regimento interno do Senado Federal (Senado Federal a, s.d.).

Portanto, apesar de importantes contribuições dadas pelos senadores, a participação efetiva da sociedade nas discussões em torno da construção projeto de lei, como imaginado, se concentrou, principalmente, no contexto de sua tramitação na Câmara dos Deputados, essa sim, por excelência, representante do povo brasileiro.

3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

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

Em 30/09/2015, o relator apresentou proposta de roteiro dos trabalhos, que dividiu a atuação da Comissão Especial em duas etapas: a primeira etapa seria destinada à realização de audiências públicas com especialistas e representantes de órgãos de governo e de organizações da sociedade civil, bem como destinada à realização de visitas técnicas e reuniões com consultores e autoridades encarregados do tema; a segunda etapa seria dedicada ao debate e deliberações no âmbito interno da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, com elaboração de substituto a ser restituído ao Senado Federal (casa iniciadora da proposta), para, enfim, ser encaminhada para sanção e promulgação presidencial (Câmara dos Deputados, 2015).

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

A sistemática das audiências seguiu a prática de disponibilizar 20 minutos a cada convidado, após as falas iniciais de praxe, seguidos de abertura da palavra ao relator da comissão (deputado federal Orlando Silva) e de tempo médio de 3

minutos para perguntas dos parlamentares presentes, que eram respondidas, em seguida, no mesmo prazo, em geral. Apesar de aparente tentativa de segmentar as audiências por tema, percebeu-se que cada reunião envolvia questões diversas tangentes à temática da migração, sendo que muitas vezes um convidado trazia ao debate novos pontos de vista e experiências sobre assuntos já tratados em outras audiências (Câmara dos Deputados, 2015).

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

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

Então já na data de 14/10/2015, foi realizada a primeira audiência, que contou com a participação de Tânia Bernuy, diretora do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC); Eliza Donda, então advogada da Missão Paz; e Camila Asano - coordenadora de política externa da Conectas Direitos Humanos. Nessa primeira audiência pública, foi apresentado pelas convidadas um panorama global dos fluxos migratórios, enaltecendo a necessidade de uma nova lei migratória no Brasil que refletisse e considerasse as especificidades da região latino-americana. Foi solicitada pelo CDHIC a inclusão expressa no texto da lei da igualdade de direitos aos imigrantes não documentados, e pedido que fosse prevista maior facilidade de acesso à regularização, ao trabalho e às políticas públicas (inclusive com eventual direito ao voto), bem como foi chamada a atenção para a necessidade de observância aos princípios da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Declaração Sociolaboral do Mercosul no que tange às garantias legais de caráter civil, trabalhista, e fiscal (Câmara dos Deputados, 2015).

O Direito Constitucional à ampla defesa e ao contraditório prévios a qualquer ato de extradição, bem como a necessidade de esclarecimento sobre o papel das autoridades fronteiriças na nova lei, foram apontados pela Missão Paz, que também fomentou o debate sobre o acesso ao mercado de trabalho pelos imigrantes. O Instituto Conectas, por sua vez, sugeriu alterações legislativas no sentido da não discriminação, da não criminalização da migração, da garantia do devido processo nos procedimentos de ingresso e saída nas fronteiras (inclusive com possibilidade de efeito suspensivo nas extradições e com a obrigatoriedade de motivação expressa de todos os atos), e condenando ainda especificamente a abertura do texto à possibilidade de aplicação da privação de liberdade por razões migratórias.

Em 21/10/2015, foram ouvidos os convidados Irmã Rosita Milesi, diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); Paulo Amâncio, Coordenador do Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI); Lucia Sestokas, representante do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC); e Luis Vasquez,

Presidente da Associação de Empreendedores Bolivianos da Rua Coimbra (ASSEMPBOL). Nessa ocasião, as falas dos participantes foram direcionadas à atuação dos missionários de confissão religiosa e dos prestadores de serviços voluntários. Nessa reunião, esteve presente a então presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados a então deputada Jô Moraes (PCdoB/MG), que reforçou a importância de serem ouvidas as organizações da sociedade civil, e apontou especificamente a necessidade de defesa dos direitos trabalhistas dos migrantes (Câmara dos Deputados, 2015).

Abrindo a audiência, o instituto IMDH chamou a atenção para os atos de racismo praticados contra os imigrantes, sobretudo os haitianos, e pugnou pela aplicação dos princípios constitucionais e convencionais de direitos humanos, sobretudo os da Convenção de Genebra. Foi apresentada ainda a preocupação com a situação de crianças migrantes, que chegam ao país, às vezes, desacompanhadas de seus responsáveis e, também, com a diferença de direitos entre estrangeiros e nacionais em relação a políticas públicas. Foi pedida a aplicação, no caso dos refugiados, do princípio da não devolução (non-refoulement), e foi pedida também uma regularização migratória ampla (“anistia”), que abarcasse os imigrantes que não se encaixassem nas hipóteses de refúgio, conferindo-lhes, inclusive, a possibilidade de trabalharem formalmente (Câmara dos Deputados, 2015).

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

Em sequência, o representante do centro de acolhida CRAI iniciou sua fala parabenizando a Comissão Especial pela militância na temática e por terem buscado ouvir de forma ampla diferentes atores da sociedade, ressaltando a importância das ações em rede junto às organizações civis. Quanto ao texto do projeto de lei, o CRAI sugeriu melhorias para garantir a igualdade dos migrantes perante a lei e promover o combate ao trabalho análogo à escravidão. Reforçou a importância do acesso a políticas públicas, ao direito às prerrogativas da justiça gratuita - inclusive aos imigrantes não regularizados -, e o acesso aos registros bancários, chamando atenção para o fato de que muitos imigrantes dependem de terceiros para receber ou enviar valores para o exterior, ficando ainda mais vulneráveis. O CRAI fez coro ao pedido do IMDH para inclusão da “anistia” migratória, ressaltando ser essa uma demanda que parte de várias instituições que lidam com a temática e, também, reforçou o pedido para a limitação das responsabilidades da polícia federal, criticando os pontos do projeto de lei que atribuíam a ela o status de autoridade migratória (Câmara dos Deputados, 2015).

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

O presidente da ASSEMPBOL trouxe, por fim, a perspectiva dos trabalhadores imigrantes bolivianos, ressaltando o papel histórico da migração no Brasil e o apagamento de suas contribuições. Clamou pela inserção de um princípio de igualdade de oportunidades econômicas no projeto da nova lei, além da previsão de igualdade de direitos políticos (votar e ser votado), para além dos direitos civis, sociais, culturais e econômicos. Criticou a atual disparidade de custos para obtenção de documentos civis pelos imigrantes – como o valor da emissão da CRNM muito acima das taxas cobradas para emissão das identidades dos brasileiros – e a excessiva demora para emissão desses documentos, o que inviabiliza o efetivo exercício da cidadania e a inserção no mercado de trabalho formal. Ao fim da apresentação do representante da ASSEMPBOL, a presidente da comissão sugeriu uma nova audiência apenas com imigrantes (que viria a se realizar em São Paulo) (Câmara dos Deputados, 2015).

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

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

Iniciando esta audiência, o relator informou que foi contato por associações ligadas ao turismo, bem como por representantes da OIT, e requereu à comissão que eles fossem convidados para futuras audiências. Iniciando a fala dos convidados, o ACNUR elogiou a revisão da lei migratória e reiterou o apoio ao país na internalização dos tratados internacionais relativos a refúgio e apatridia. Foi reforçado o pedido de aprovação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990). Sugeriu a harmonização dos termos utilizados para as diferentes situações de migrantes, para garantir uma proteção mais ampla, citando o caso dos migrantes ambientais, cuja situação não os enquadra como refugiados. Reforçou, também com foco nos refugiados e apátridas, a necessidade da formalização da vedação à repatriação

(non-refoulement) em situações de risco e do direito de acesso ao território, sem riscos de deportação enquanto tramitarem os pedidos de regularização. Ressaltou a dificuldade de acesso a documentos de identificação pelos migrantes e chamou atenção para a aplicação do princípio do melhor interesse da criança aos filhos de imigrantes. Por fim, pediu uma redação clara de forma a evitar lacunas que gerem a apatridia ou impeçam a aquisição da nacionalidade brasileira por apátridas no Brasil (Câmara dos Deputados, 2015).

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

A Defensoria Pública da União, em sua fala, se propôs a apresentar perspectivas e demandas dos migrantes em sua área de atuação institucional. Ressaltou que o acesso a direitos não deve estar vinculado à regularização documental dos imigrantes, em consonância aos princípios constitucionais e aos tratados internacionais firmados pelo Brasil. Reforçou que os procedimentos de expulsão e extradição devem estar em consonância com os princípios da presunção de inocência e da ampla defesa. Demonstrou, ainda, preocupação com a criação de “classes” distintas entre imigrantes registrados, não registrados, e estrangeiros visitantes, apontando que o impedimento de direitos trabalhistas aos imigrantes não documentados, por exemplo, fere a Constituição Federal e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Por fim, pediu ampliação dos casos de inexpulsabilidade previstos no projeto de lei para incluir imigrantes com outros vínculos no Brasil. O deputado Lincoln Portela, também pastor evangélico batista, fez uma intervenção para elogiar o papel das religiões com a causa migratória, e propôs convidar representantes “de todas as religiões brasileiras” para os debates do projeto de lei, contando sua experiência com recepção e socialização de haitianos imigrantes (Câmara dos Deputados, 2015).

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

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

Após as exposições da OIM, o relator garantiu que as contribuições, tanto faladas quanto enviadas por escrito da OIM, comporiam a documentação para análise jurídica da comissão especial. Pediu que a OIM explicasse melhor a preocupação com o detalhamento do projeto, informando que especificidades excessivas poderiam engessar a aplicação da lei no futuro. Quanto às sanções ao tráfico de pessoas previstas na lei, afirmou que se trata de penalidades administrativas, sem prejuízo das cominações penais que, inclusive, seriam incluídas pela Lei de Migração como art. 232-A no Código Penal.

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

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

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

A Procuradoria da República, por sua vez, elogiou os processos democráticos do Congresso Nacional e a inclusão da sociedade civil nas discussões sobre os diversos projetos de lei. Observou a pertinência e o timing das discussões do

projeto da lei de migração e do então projeto da lei brasileira antiterrorismo, considerando a inserção do país no diálogo internacional e as intensas crises migratórias da época, como a da Síria. Sugeriu que as previsões penais, como os procedimentos de deportação, fossem tratadas em diploma específico, como faz a lei portuguesa, entendendo que a mistura de temas no projeto de lei de migração seria resquício do pensamento da segurança nacional e ressaltando a importância da reciprocidade internacional. Quanto aos procedimentos de repatriação e expulsão, pediu que as atribuições de autoridade central ficassem sob atribuição do Ministério Público Federal.

O CNLg reforçou a necessidade de refletir o papel dos migrantes como sujeitos de direitos, condenando a criminalização da migração e a xenofobia, e reafirmou o papel institucional histórico do órgão, sobretudo em outros projetos apresentados anteriormente pelo governo Lula e na busca de soluções para a imigração haitiana, com a criação dos “vistos humanitários”. Chamou atenção para o direito dos imigrantes de se documentarem mesmo já estando do Brasil, e para as recomendações da OIT sobre direitos dos trabalhadores migrantes, reforçando mais uma vez a necessidade de ratificação pelo Legislativo da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990).

Em intervenção final, o então deputado Marcos Reátegui (PSC/AP), também delegado da Polícia Federal, apresentou a situação dos imigrantes encarcerados, muitos dos quais aguardavam até cinco anos presos pela conclusão dos processos de deportação. Em 25/11/2015, compareceram para audiência pública Cyntia Sampaio, Coordenadora de Projetos da Organização Internacional do Trabalho no Brasil (OIT) no Brasil, representando Stanley Gacek, Diretor Adjunto da OIT; e Marco Ferraz, Presidente da Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (CLIA ABREMAR).

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

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

convenções fundamentais da Organização Marítima Internacional (OMI), de forma a compatibilizar as normas da CLT e dos compromissos internacionais.

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

A audiência de 02/12/2015 contou com a presença de Daniel Seidel, professor e assessor político da CNBB, representando o convidado Dom Sérgio Rocha, Presidente da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Célia Cristina Soares Rubini, Embaixadora para Assuntos Diplomáticos e Governamentais da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias; e a Pastora Romi Márcia Bencke, Secretária-Geral do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, representando o convidado Presidente da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, Nestor Paulo Friedrich. Essa foi uma oportunidade para apresentação dos trabalhos das associações civis religiosas e seu papel nas ações de acolhimento e manutenção dos imigrantes que chegam desamparados ao país (Câmara dos Deputados, 2015).

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

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

A CNBB iniciou sua fala apresentando um panorama das migrações internacionais na nova ordem mundial, afirmando que os fluxos são resultados da própria desigualdade e da concentração de renda mundial. Reforçou o pedido de outras entidades pela “anistia” ou ampla regularização migratória dos imigrantes irregulares no Brasil até a data de promulgação da lei e, também, pela ratificação da Convenção dos Trabalhadores Migrantes. Pediu ainda inclusão dos imigrantes nas políticas públicas e seu acesso ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Fez coro, por fim, ao apelo de que a autoridade migratória fosse retirada dos órgãos de segurança pública, e que continuassem sendo ouvidas as instituições

que trabalham no dia a dia com o acolhimento de imigrantes para a construção de uma lei inovadora com “generosidade e ousadia”.

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

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

O MIGRAIDH reforçou a importância da previsão do direito de migrar como um direito humano fundamental, pediu o reforço das previsões para igualdade e a não discriminação dos imigrantes indocumentados e pediu a inclusão dos direitos políticos no texto da lei, ainda que dependente de posterior emenda à Constituição Federal. Pediu a ampliação das hipóteses do “visto humanitário” para abranger, também, imigrantes em “graves situações socioeconômicas”. Pediu que os imigrantes em cumprimento de penas não tivessem restritos direitos extensíveis aos nacionais, e que as cominações criminais aplicáveis fossem aquelas já existentes na legislação penal, sem distinção para os imigrantes. Por fim, pediu a total supressão dos temas de deportação, por sua característica securitária, entendendo, assim como apontado por outros convidados, que devesse ser tratada em outro instrumento legal.

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

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

Em 30/03/2016, estiveram presentes para audiência pública o Embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães, Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior do Itamaraty, representando o Ministério das Relações Exteriores (acompanhado pelo Conselheiro Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana, Chefe da Divisão de Imigração do MRE e pelo Embaixador Rubens Gama Dias Filho, Diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos); Luiz Alberto Matos dos Santos, Secretário-Executivo do CNLg, representando o então Ministério do Trabalho e Previdência Social; Beto Vasconcelos, Secretário Nacional de Justiça, representando o Ministério da Justiça; e Danilo Zimbres, Chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Câmara dos Deputados, 2015).

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

A Secretaria Nacional de Justiça pediu a criação de políticas públicas específicas para os imigrantes, como aquelas destinadas a combater o papel dos “coiotes” e “atravessadores” na travessia das fronteiras para o Brasil. Também reforçou o pedido à “anistia” ampla dos imigrantes então irregulares no país, apontando que isso já foi feito em outros governos no Brasil e citando a experiência do governo Dilma com a aprovação do Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, em 2009. Apontou que, desde a Constituição de 1988, não há aberturas para apatridia de filhos de brasileiros, sendo que a nova lei deve seguir os ditames modernos e vanguardistas da nova carta magna brasileira. Nesse sentido, pediu também atenção aos emigrantes brasileiros e aos seus filhos, muitos dos quais acabam perdendo a língua e a cultura brasileira, e propôs a criação de um “27º estado federado brasileiro” para permitir aos brasileiros no exterior o exercício do voto e o direito à representação parlamentar, como já ocorre nos parlamentos de outros países.

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

brasileira, e ressaltou que o projeto recebeu contribuição de representantes de diversos partidos políticos, conseguindo evitar a polarização política por que passava o país à época (impeachment de Rousseff).

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

O relator apresentou aos convidados as preocupações das organizações da sociedade civil, muitas que se manifestaram, inclusive, em audiências anteriores, com a possibilidade de criação de uma autoridade migratória militar ou vinculada a algum órgão de segurança pública. O então deputado Otávio Leite reforçou o pedido para inclusão no projeto da ampla regularização migratória, mencionando que o mesmo já teria sido feito nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Em resposta, a presidente da comissão informou que o objetivo seria realmente “zerar” as irregularidades com a “anistia”, iniciando um novo regime sob o vigor da nova lei. Igualmente, o apelo foi reforçado pela Secretaria Nacional de Justiça, apontando a função humanitária e também politicamente estratégica de uma nova previsão ampla de regularização migratória, inclusive que acompanhasse uma ampla divulgação para que, no futuro, sob o novo marco regulatório, não fossem necessárias novas anistias.

Em 06/04/2016, ocorreu a última das audiências públicas, em que foram ouvidos Silvana Helena Vieira Borges, Coordenadora-Geral da Polícia de Imigração da Polícia Federal; Felipe Sartori Sigollo, Secretário Adjunto de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo; e Carolina Figueiredo de Araújo, Diretora de Relações Públicas da AIESEC-Brasil, representando o seu então Presidente no Brasil, Vilson Veloso. Abrindo a sessão, a Polícia Federal pediu que o conceito de residente fronteiriço fosse lido conforme acordos existentes entre os países do MERCOSUL, e pediu que fosse mantida a expressão constante no Estatuto do Estrangeiro que permitia o impedimento de ingresso com base na “inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça”, justificando que essa previsão foi essencial, por exemplo, para impedir o ingresso de torcidas organizadas com histórico de violência durante a Copa do Mundo de 2014. Sugeriu melhorias na redação do artigo destinado a outros impedimentos de ingresso, e a inclusão de um prazo de regularização de 60 dias prévio à execução dos processos de deportação. Manifestou preocupação, no entanto, com os casos que exigiam deportação simplificada, com mitigação do contraditório e da ampla defesa, exemplificando novamente com o caso de estrangeiros que, já no Brasil durante os jogos da Copa do Mundo, causaram “perturbação da ordem social”. Pediu, ainda, que os critérios para a naturalização ordinária fossem, no mínimo, os mesmos previstos na Constituição para a naturalização extraordinária, que exige, neste caso, residência ininterrupta no Brasil por pelo menos quinze anos e ausência de condenação penal. Manifestou preocupação com a morosidade dos processos com as várias fases de tramitação, incluindo as vias administrativas e

judiciais. Sugeriu, por fim, a inclusão de novos incisos no capítulo das infrações e das penalidades administrativas (Câmara dos Deputados, 2015).

Em resposta à Polícia Federal, quanto à necessidade de eficiência nos processos de extradição, o relator, deputado Orlando Silva, reforçou que o devido processo é fundamental para a mudança de paradigmas ao qual a lei se propõe, mas prometeu considerar as preocupações dos órgãos de segurança pública ao emitir o parecer final. A AIESEC, por sua vez, apresentou o papel da instituição junto à liderança jovem e suas parcerias ao redor do mundo, inclusive com a ONU no que tange à promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Quanto ao projeto de lei, apontou a demanda por vistos de intercâmbios turístico, educacional e social, pedindo a regularização dessas atividades e citando o termo “volunturismo”.

A Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo apresentou o modelo de acolhimento realizado na casa de passagem de imigrantes no estado no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), afirmando se tratar de assistência dispensada a indivíduos extremamente vulneráveis. Apontou as parcerias com as instituições Cáritas e Missão Paz e informou sobre a disponibilização de atendimentos integrais, inclusive com amparo jurídico, psicológico e linguístico. Reforçou que o preconceito e a falta de recursos nos centros de acolhimento ainda são grandes barreiras, e contou que mesmo os imigrantes com alta qualificação encontram dificuldades de inserção social.

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

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

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

ínterim foram incorporadas novas sugestões, que não extrapolaram a essência do conteúdo já apresentado.

Entre esses ajustes finais, o relator citou melhorias no texto apresentadas pelo Governo Federal, por meio dos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, bem como acatou propostas das associações civis. A irmã Rosita Milesi, do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), por exemplo, apresentou observações finais quanto à proteção de menores desacompanhados em trânsito no Brasil, que foram incorporadas momentos antes do retorno do projeto ao Senado (Câmara dos Deputados, 2015).

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

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

4 PROMULGAÇÃO E VETOS AO PROJETO DA NOVA LEI E COMISSÃO MISTA PERMANENTE SOBRE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E REFUGIADOS

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

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

Entre os vetos na promulgação da lei está o próprio inciso que conceituava o migrante como “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente

fronteiriço e o apátrida". Previsto anteriormente no Art. 1º da Lei de Migração, esse conceito acabou sendo vetado sob a justificativa da Casa Civil de que "O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória (...)" . O conceito foi retomado, todavia, com o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a execução da Lei de Migração.

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

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

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

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

Desde 2019, a CMMIR já realizou diversas audiências públicas, das quais têm participado autoridades que trabalham com o tema, especialistas na temática, novos grupos da sociedade civil interessados, além da população em geral, inclusive por meio do Portal E-Cidadania do Senado Federal, que permite envio de sugestões,

ideias legislativas, comentários e participação direta nas audiências interativas por parte de qualquer cidadão. Em 2024, novas audiências públicas estão marcadas para debater sobre a construção da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA) e também sobre temas mais específicos, como a atuação do CONARE, do CNIg e a situação dos brasileiros no exterior.

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

5 RESULTADOS

Foi possível perceber que o desenvolvimento da Lei de Migração brasileira contou, não obstante o cenário política da época, com significativa participação da sociedade civil. Apesar do conturbado cenário político por que passou o Brasil nas vésperas e após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, não se verificaram grandes prejuízos para o desenvolvimento e a aprovação da lei.

Ocorre que eventuais prejuízos foram mitigados, sobretudo, pela atuação das entidades interessadas na causa migratória e dos próprios indivíduos migrantes e seus familiares. O sucesso da aprovação da lei, apesar dos vetos, pode ainda ser atribuído ao papel dos parlamentares que agiram em consonância desde a apresentação do projeto de lei no Senado, durante a tramitação na Câmara dos Deputados e na manutenção no Senado da essência do projeto conforme desenvolvido na casa popular com as sugestões de todos os envolvidos.

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

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

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

Também a entrevistada Marina Rongo (2024) reforçou o papel das organizações da sociedade civil, e ressaltou que uma das inspirações para o texto da lei que subsidiou o anteprojeto foi a lei de migrações da Argentina (2004), também considerada um referencial no continente latino-americano. No caso da lei argentina, também foi desenvolvido um ativismo de organizações locais e internacionais, aplicando princípios de advocacy no sentido de promover avanços e garantir a observância dos parâmetros internacionais de direitos humanos. Para a entrevistada:

A Conectas e outras organizações parceiras como Missão Paz, como o IMDH, e outras organizações... o CELS [Centro de Estudios Legales y Sociales] da Argentina, porque a gente também se inspirou muito na lei argentina [de migrações]... a gente começou a ter uma presença ativa de ir atrás dos assessores, atrás dos senadores, dos deputados depois, e de apresentar contribuições, então acho que isso fez com que, também, a gente fosse visto como uma referência, de uma organização que entendia do tema, que estava se especializando no tema (Rongo, 2024).

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

Foi gerando o acúmulo de compreensão no âmbito do Executivo, e isso foi dando um peso para [as organizações da] sociedade civil, que puderam ser melhor articuladas e escutadas quando se constituiu a COMIGRAR, a Conferência Nacional de Migração e Refúgio, que foi o primeiro processo de escuta realmente, daí não só dos organismos internacionais, dos interlocutores que circulam em Brasília, no estado... mas também de escuta direta, da sociedade civil. Eu acho que esse processo foi importante, para qualificar o debate democrático no âmbito do CONARE, mas também do CNlg, do Executivo, em relação à migração e, também de buscar fazer uma escuta mais direta, mais próxima das pessoas que lidam com o tema na ponta e de chamar pro diálogo, com quem estava lidando com isso, né? Não só a polícia federal, a Defensoria Pública, mas também os demais atores que estavam no campo da assistência e apoio a essas populações (Godoy, 2024).

Assim, percebe-se que houve uma tentativa de envolver os principais atores e especialistas no desenvolvimento da lei, ainda que interesses contrários ou mais comedidos também estivessem presentes. Nesse caso, cita-se, principalmente, a atuação da Polícia Federal. Ainda que a participação do órgão nas audiências públicas demonstre também o compromisso com a superação do Estatuto do Estrangeiro, a própria função institucional, por vezes, se colocou de frente a um

avanço mais progressivo. Nas palavras da entrevistada Marina Rongo (2024): “A Polícia Federal tinha uma posição bastante diferente, mais voltada à segurança nacional, à segurança de fronteiras, e tentaram colocar bastante sua posição ali, e a gente conseguiu segurar bastante”.

Nesse aspecto, o papel dos parlamentares foi decisivo para somar propostas diferentes e para chegar a um resultado que pudesse ser aprovado sem ressalvas. Para Gabriel Godoy (2024), esse papel foi bem desempenhado tanto pela presidente da comissão especial na Câmara dos Deputados, a então deputada federal Bruna Furlan (PSDB/SP), quanto pelo relator, o deputado federal Orlando Silva (PCdoB/SP), que conseguiram “agregar” diferentes posições sem prejudicar a efetividade na aprovação do projeto, que ainda deveria ser submetido ao Plenário da Câmara e novamente ao Senado:

E especialmente via Orlando Silva, do PCdoB, e a Bruna Furlan, do PSDB. E o que aconteceu foi que, enfim, por conta da situação política na época nós tivemos um cenário em que tudo foi bastante contraintuitivo, porque de um lado o Brasil estava vivendo todo aquele processo de Lava Jato, perda de apoio parlamentar, né? A falta de apoio no Executivo até o impeachment da Dilma... e, no entanto, foi muito curioso, o PLS 236, o projeto de lei do Senado, da nova lei de migrações, acabou se tornando o agregador das principais contribuições. Então a comissão do Ministério da Justiça que estava pensando uma nova governança migratória, um projeto autônomo do Executivo, acho que houve uma leitura do Executivo de que aquilo não aconteceria se fosse colocado como uma proposta do governo que naquele momento estava enfraquecido pra liderar um debate novo, de direitos humanos, no momento em que não havia grande interesse no Congresso Nacional, mas que se fosse, de certa forma, encampado pela oposição, talvez houvesse mais chances de consenso em torno do projeto, e foi o que aconteceu (Godoy, 2024).

Também nas palavras da entrevistada Rosita (2024):

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

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

a comissão se mostrou permanentemente aberta a sugestões, tendo recebido, inclusive, elogios por todos os agentes entrevistados para este trabalho.

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

Nesse sentido, para Gabriel Godoy (2024), sobre o resultado da lei:

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

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

Também a entrevistada Letícia Carvalho (2024) se manifestou no mesmo sentido, elogiando a condução dos trabalhos pelos parlamentares citados, não só durante as audiências públicas, mas também nos “bastidores”:

O Orlando [Silva, relator] fez um trabalho de escuta, com organizações da sociedade civil, com a academia, com os outros ministérios, enfim, com todos os atores interessados no tema, né? Então nós fomos, assim... eu digo que eu nunca vou me esquecer que pouco antes de ele colocar a proposta pra votação, a gente foi no gabinete dele aqui em São Paulo, que ele é eleito aqui por São Paulo, e a gente foi no gabinete, conversar com os assessores, e aí ele abriu uma planilha na tela, era uma planilha de Excel, com o texto que ele tava redigindo, né? Então seria esse substitutivo dele, e eram várias colunas e em cada coluna tinha

as sugestões, os pedidos de cada um dos atores com o que ele tinha conversado. Então tinha lá a coluna da Polícia Federal, a coluna da universidade tal, a coluna do Ministério da Justiça, a coluna do Ministério das Relações Exteriores, tinha nossa coluna lá, como nosso grupo de Missão Paz, Cáritas, Conectas, ITTC. Então isso foi realmente se somando e quando a gente vê o substitutivo que ele apresenta, na comissão especial, a gente de fato vê praticamente todas as nossas prioridades, nossos pedidos ali inseridos.

Sua fala, portanto, reforça a percepção de que a aprovação da lei foi resultado de um somatório de atuações, em que interessados de toda sorte se fizeram presentes, buscando contribuir e garantir essas contribuições no texto final da lei. Para Letícia Carvalho (2024):

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

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

E ao mesmo tempo, a Conectas Direitos Humanos, que é uma organização antiga, tem muita credibilidade, já tinha muito conhecimento de fazer incidência política, advocacy em temas de direitos humanos, se aproxima de nós, como Missão Paz, entendendo que: "a gente tem expertise de fazer a incidência", vendo o contexto, entendendo que precisa ser feito uma incidência no tema da migração haitiana, no tema legislativo, "mas a gente não faz atendimento ao público, então pra gente poder falar e ter credibilidade de saber o que tá acontecendo, a gente tem que ficar próximo de organizações que fazem isso". Então eles nos procuraram, assim, de forma proativa, bateram na nossa porta e falaram "bora trabalhar juntos". Eles também já tinham um contato muito próximo com uma organização argentina, o CELS, que é o Centro de Estudios Legales y Sociales, que tinha muito acúmulo com a mudança legislativa da lei [de migração] da Argentina, que foi uma lei utilizada como modelo, né? E por coincidência a pessoa que era da equipe internacional do CELS e que trabalhou muito com isso era uma brasileira, já tinha parceria com a Conectas, então se junta. (...) Então foram atuações nesse sentido, acho que sempre entendendo as nossas prioridades, lutando por elas, levando o nome conjunto de organizações, ainda num tempo em que o próprio Estatuto do Estrangeiro vedava a participação política de migrantes e refugiados. Existia essa vedação, o Estatuto do Estrangeiro vedava a participação, a associação de migrantes, né? Então a voz da sociedade civil, que conseguiu chegar nesses espaços, foi importante pra realmente abrir caminho pra o que a gente vê hoje, né? Que são associações de migrantes sendo formadas, a participação massiva deles por todo o processo da COMIGRAR, então, de fato, é um pedacinho aí da história, que a gente tem muito orgulho de ter feito parte, sabendo dos desafios contemporâneos, a forma também que a gente conseguiu aprovar a lei, literalmente nos 45 do segundo tempo, porque já tinha acontecido o impeachment [de Dilma Rousseff], a lei foi regulamentada por um governo, a nosso ver, ilegítimo, muito enfraquecido, que era o governo Temer, que não tinha capacidade para escrever um regulamento que fizesse jus ao que a Lei de Migração estava se propondo a fazer, mas ainda assim, a gente sempre fica voltando a esse capítulo da história e pensando: "imagina se a gente tivesse passado por pandemia, o governo anterior [Bolsonaro] ainda à luz do Estatuto do Estrangeiro", né? Então em algum momento lá atrás, que algumas organizações, sim, titubearam, depois que teve o impeachment, falaram: "será que a gente continua? Será que não é melhor deixar do jeito que tá? Porque daí vai vir um governo que não tem legitimidade..." e nós fomos um grupo que falamos: "pior do que o Estatuto do Estrangeiro, não dá pra ficar". E realmente o Estatuto do Estrangeiro não respondia, as pessoas eram vistas como ameaça, ameaça ao mercado de trabalho brasileiro, né? Então não fazia mais sentido dentro do contexto, ter uma lei como aquela no Brasil. Então foi dessa forma que a gente foi colocando a nossa situação, com

uma presença muito forte em Brasília, com mobilização, com informação. Teve um momento, bem pertinho ali da aprovação final no Senado, isso foi no início de 2017, quando os grupos de extrema direita começaram a aparecer com mais frequência, então já começou uma movimentação, que não chegou a crescer muito, mas ela chegou a fazer um barulhinho ali, "ah, essa lei...", inclusive chamando o Aloysis [Nunes] de comunista, imagina! [risos] (Carvalho, 2024).

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

A forma como foi feita a atuação, ela variou, desde passar em gabinetes, dizer da importância, até fazer documentos de notas técnicas, fazendo sugestão de texto e justificando essas sugestões, conversando diretamente com o relator e com o assessoria do relator pra conseguir inserir essas sugestões no texto... e durante todo o tempo da tramitação, tanto na Câmara, depois volta pro Senado, e quando volta vai pra Comissão de Relações Exteriores, na época o presidente da comissão era o Fernando Collor de Mello. Então fazer reunião com o Collor, pedir pra ser pautado, fazer uma reunião com o relator, entender os interesses do relator ali no tema. Então, em todos esses momentos, nós como sociedade civil, e eu posso falar pelo nosso grupo, que estivemos lá, outros grupos também estiveram, não foi somente nós (Carvalho, 2024).

Já entre as questões não solucionados com a nova lei e seu regulamento, os entrevistados foram uníssonos em apontar a existência, ainda, de imigrantes que não conseguem se registrar, documentar-se ou conseguir trabalho formal, por inexistência de hipóteses mais amplas que abarcam a sua regularização. Ocorre que tal demanda se fez presente durante toda a discussão do projeto e foi consistentemente reforçada nas audiências públicas. Mas, mesmo tendo sido incluída no texto final na Câmara e aprovada no Senado, tal previsão foi, por fim, vetada da lei promulgada. Nesse sentido, para Rosita (2024):

Então expliquei esses motivos [para uma ampla regularização migratória] e ali o Orlando Silva, que era relator do projeto de lei, ficou bem admirado e acolheu a inclusão desse artigo. Contribuímos com muitas coisas, mas esse eu lembro que chamou a atenção, que eu tive que explicar por que eu achava que valia a pena. (...) O que nos deixa sempre, e continua até hoje, uma certa preocupação, é com as pessoas que estão há muito tempo no Brasil e que não encontram nenhuma base para se documentar. E isso vem não por uma proibição da lei, mas a meu ver, a falta de aplicação de todos os princípios da lei para todas as circunstâncias. Por exemplo, muitas pessoas podem pedir autorização de residência aqui no Brasil, antes ninguém podia, tinha que sair do país, aquela história... Mas não pode pedir residência o migrante que esteja trabalhando

como MEI [microempreendedor individual]... até hoje é assim. Um migrante que está contratado em uma empresa, que tem carteira assinada, pode pedir residência com base no contrato de trabalho, enquanto o MEI que está trabalhando há cinco, seis, sete anos, seriamente, não pode, então isso nos preocupa, nos entristece, e nós entendemos que a lei não determina que seja assim, mas foi o modo como depois se regulamentou. (...) E nós estamos batalhando até hoje por uma anistia, eu falo anistia para entender o que é, mas é a regularização migratória. A gente luta por isso até hoje, porque têm pessoas que não têm base, só que com o tempo, depois da nova lei, foram surgindo várias alternativas muito boas, por exemplo, o visto humanitário, que é a nova lei que incorpora. Antes tinha alternativas, mas não existia por razões humanitárias, a lei é que incorporou isso que é um grande avanço que nós sempre celebramos. Só que o visto se aplica àqueles países que o Brasil conhece e quer dar. Haiti, Ucrânia, Venezuela etc., aqueles países que não têm uma portaria específica, então não pode. Não tem para todas as nacionalidades.

Também para Marina Rongo (2024), resta pendente a solução para os migrantes nessa situação precária, sem regularização:

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

Para os entrevistados, sequer havia necessidade de que o tema da regularização ampla fosse tratado diretamente na lei. Para Marina Rongo (2024):

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

incluído para pelo menos regularizar as pessoas que entraram antes da aprovação da lei.

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

Também para Rosita (2024), a regulamentação infralegal também não tem sido condizente com as expectativas geradas com a Lei de Migração.

O que foi de fato decepcionante foi o decreto de regulamentação, isso sim, foi muito duro pra nós da sociedade civil ver que se aprovou uma lei muito boa... um ponto que a gente criticava na lei era que ela deixou muitos temas para serem tratados no decreto de regulamentação, coisa demais, então isso deixa em aberto que o decreto pode ser restritivo, pode fazer exigências. Aí quando o decreto veio, que não teve participação da sociedade civil, ele acabou estabelecendo muitas exigências, dificultando, inclusive, o desfrutar efetivo da lei, né? (2024).

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

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

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

Só que no tempo que eu fiquei de férias, depois eu soube, foi uma grande guerra, foi muito tenso o processo de sanção dessa lei. Porque já tinha alguns movimentos contrários a ela, e cogitaram, o governo, de vetar a lei inteira, ou vetar mais da

metade. O que fez com que ela não fosse vetada inteira, ou quase inteira, foi a influência do Aloysio Nunes, que na época ele era Ministro das Relações Exteriores do Temer. Então ele realmente conseguiu segurar muito as pontas. E aí veio com muita força a própria Polícia Federal, né? O próprio Ministério da Justiça da época. Então naquele momento foi o Aloysio que segurou as pontas, ali na negociação, dos 120 e tantos artigos que foram sancionados. (...) Os vetos, eles vieram, se você ler a justificativa dos vetos, eles vieram de um lobby de cabeças que eram totalmente securitistas e voltadas ao Estatuto do Estrangeiro, né? Então a justificativa dos vetos é totalmente atrelada ao paradigma do Estatuto do Estrangeiro. E a gente tava esperando essa sanção [tácita] acontecer, só que no dia, 18 de abril ou de maio, se não me engano, que era pra acontecer essa sanção, acontece a delação da JBS [empresa frigorífica de Joesley Batista, empresário alvo da Operação Lava Jato], no escândalo que o Temer [então Presidente da República] tava envolvido (Carvalho, 2024).

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

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

Por fim, os entrevistados reconheceram a importância da primeira edição da COMIGRAR e demonstraram expectativas diferentes quanto à sua segunda edição, prevista para novembro de 2024, mas cujas etapas locais e estaduais já estão ocorrendo. Para Gabriel Godoy (2024), o evento reflete um compromisso do governo federal e revela a necessidade de ressignificar ações do governo anterior (de Jair Bolsonaro), além de ser uma oportunidade para o Brasil retomar seu papel de protagonista nas conferências internacionais:

Em relação à nova COMIGRAR, eu já acho que tem a ver com um Governo Lula, mesmo, com a ideia de buscar um pouco repensar a Operação Acolhida, permitindo que a liderança do processo estivesse na mão do Executivo e das autoridades civis, mais do que militares, apesar da permanência, da presença, da interlocução, etc. E a própria Divisão de Migrações, né, que

depois a linguagem se transformou de DEEST [Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça] para DEMIG [Departamento de Migrações], foi ganhando uma perspectiva muito mais integrada, e eu acredito que esse é o momento atual. (...) E, também, uma grande oportunidade da visibilidade para esse processo era o âmbito da Cartagena +40. O Brasil que teve um lugar relevante nessas discussões, desde 1984, 1994, 2004 e 2014 (...) (Godoy, 2024).

Já para Marina Rongo (2024):

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

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

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

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

e reagregação, em que diferentes atores se somam ou se substituem a depender do momento e das oportunidades que encontram.

Da mesma forma, é possível perceber a formação de encaixes institucionais, principalmente entre as principais organizações da sociedade civil e os órgãos estatais, o que pode ser bem representado pelo papel de advocacy exercido no contexto de aprovação da lei. Esse posicionamento das organizações civis frente à atuação do Estado e a abertura (ou não) do Estado para receber suas contribuições reforçam a teoria de que a institucionalização e a efetivação das políticas são produto direto das relações de conflito, aprendizagem e de cooperação, em uma mútua relação entre os envolvidos na rede.

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

CONCLUSÃO

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

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

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro possuía objetivos majoritariamente defensivos, visando precipuamente à organização institucional e à defesa da nação, dos interesses políticos, socioeconômicos e culturais, e do mercado de trabalho nacional, a nova lei prevê a cooperação internacional, a assistência humanitária, a integração regional e a harmonia nas fronteiras.

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

- ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Global Trends* 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends>. Acesso em: 01 dez. 2023.
- ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *ACNUR no Brasil*. 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em: 28 abr. 2024.
- AGÊNCIA SENADO. Comissão mista sobre migrações e refugiados é instalada e elege presidente. *Agência Senado*. Publicado em: 19 mar 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/19/comissao-mista-sobre-migracoes-e-refugiados-e-instalada-e-elege-presidente>. Acesso em: 20 mar 2024.
- BAENINGER, R. Migrações internas no Brasil século 21: evidências empíricas e desafios conceituais. In: PINTO DA CUNHA, José Marcos. *Mobilidade espacial da população: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo*. Campinas: Nepo, 2011.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Íntegra da reunião de 11/11/2015. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/42213>. Acesso em: 22 mar. 2024.

CARVALHO, L. *Letícia Carvalho*: Missão Paz. Entrevistador: GONÇALVES, V.R. Brasília, 09 mai. 2024.

CNIG. Conselho nacional de imigração. *Resolução Normativa nº 97*, de 12 de janeiro de 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/1541>. Acesso em: 23 mar. 2024.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em revista*, n. 24, v. 20, Curitiba, 2004, p. 213-225. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/2216>. Acesso em: 20 mar. 2024.

FELDMAN-BIANCO, B. *Democracias y derechos humanos amenazados: políticas migratorias nacionales y políticas globales en Brasil, de Lula a Bolsonaro (2002-2019)*. *Desde la Región*, v. 57, s. I., 2019, p. 18-36. Disponível em: https://www.academia.edu/41523451/Democracia_y_Derechos_Humanos_amenazados_Políticas_migratorias_nacionales_y_políticas_globales_en_Brasil_de_Lula_a_Bolsonaro_2002_2019_. Acesso em: 20 mar. 2024.

GODOY, G. *Gabriel Godoy*: ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Entrevistador: GONÇALVES, V.R. Brasília, 26 abr. 2024.

KECK, M.; SIKKINK, K. *Redes Transnacionales de Cabildeo y Influencia*, Foro Internacional, out-dez, 1999.

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

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

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

RONGO, M. *Marina Rongo*: Conectas Direitos Humanos. Entrevistador: GONÇALVES, V.R. Brasília, 18 abr. 2024.

ROSITA, I. *Irmã Rosita*: Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Entrevistador: GONÇALVES, V.R. Brasília, 13 abr. 2024.

SENADO FEDERAL a. *Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados*. [s.d.] a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comis-sao?codcol=2301&data1=2019-01-01&data2=2024-12-31>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SENADO FEDERAL b. *Sobre o Portal E-Cidadania*. [s.d.] a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>. Acesso em: 26 mar. 2024.

SILVA, J. C. J.; ALVES, L. A. Categorização, exclusão e criminalização das migrações internacionais. *Revista interdisciplinar de direitos humanos*, v. 5, n. 1, jan./jun., 2017, Bauru, p. 111-126. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/469>. Acesso em: 15 mar. 2024.

UEBEL, R. R. G.; BRÍGIDO, E. V.; RIBEIRO, V. E. A. Evolução da governança migratória no Brasil: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. *Ideias*, v. 11, 2020, Campinas, p. e020009-e020009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8658545>. Acesso em: 20 mar. 2024.

UEBEL, R. R. G.; RÜCKERT, A. A. Aspectos gerais da dinâmica imigratória no Brasil no século XXI. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 31, s.l. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.11905>. Acesso em: 15 mar. 2024.