



CONGRESSO NACIONAL

**COMISSÃO MISTA PERMANENTE PARA MIGRAÇÕES  
INTERNACIONAIS E REFUGIADOS – CMMIR**

**RELATÓRIO DE 2024**

Presidente: Deputado **TÚLIO GADÊLHA**

Vice-Presidente: Senador **PAULO PAIM**

Relatora: Senadora **MARA GABRILLI**

**1. APRESENTAÇÃO**

O Ato Conjunto do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados nº 1, de 2019, criou a Comissão Mista Permanente para Migrações Internacionais e Refugiados (CMMIR).

Como atribuição, incumbe à CMMIR:

acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as questões afetas aos movimentos migratórios nas fronteiras do Brasil e aos direitos dos refugiados.



De acordo com o art. 7º do Ato Conjunto referido, a competência da CMMIR, de acompanhamento, monitoramento e fiscalização, refere-se a políticas públicas de controle migratório; às causas e aos efeitos do fluxo migratório internacional; e à defesa dos direitos de refugiados; dentre outros assuntos correlatos.

Foi realizada, em 19 de março, a reunião de instalação das atividades da Comissão, com eleição de Presidente e Vice-Presidente, respectivamente, o Deputado Túlio Gadêlha e o Senador Paulo Paim, e designada relatora a Senadora Mara Gabrilli.

## **2. ATIVIDADES REALIZADAS**

Em 2024, a CMMIR realizou três audiências públicas, diligências e outras atividades pertinentes. As audiências foram marcadas pela participação de representantes de vários setores da sociedade civil e do governo. Durante os encontros, foram debatidos os seguintes temas:

- i) Em 6 de agosto, sobre a nova Política Nacional de Migração e Refúgio, em desenvolvimento pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (Req 1/2024, do Dep. Túlio Gadêlha, e Req. 4/2024, da Senadora Mara Gabrilli);
- ii) Em 14 de agosto, sobre os desdobramentos da diligência realizada no Aeroporto Internacional de Guarulhos, em junho de 2024, para observação da situação dos imigrantes (Req. 4/2024, da Senadora Mara Gabrilli);



- iii) Em 2 de setembro, sobre a Política Nacional para Deslocados Internos (Req. 9/2024, do Senador Paulo Paim).

Em 21 de maio, houve reunião deliberativa, com aprovação de seis requerimentos: REQ 1/2024 – CMMIR, que requer a realização de Audiência Pública com o objetivo de debater sobre a construção Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia – PNMRA (Dep. Túlio Gadêlha); REQ 2/2024 – CMMIR, que requer a realização de Audiência Pública com o objetivo de debater a atuação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) sob a égide do Governo Federal atual (do Dep. Túlio Gadêlha); REQ 3/2024 – CMMIR, que requer a realização de Audiência Pública com o objetivo de debater situação dos brasileiros no exterior em 2024 (Dep. Túlio Gadêlha); REQ 4/2024 – CMMIR, que requer a aprovação do Plano de Trabalho da Comissão Mista Permanente de Migrações Internacionais e Refugiados para o ano de 2024 (Senadora Mara Gabrilli); REQ 5/2024 – CMMIR, que solicita a participação da deputada federal Carol Dartora na II Conferência Nacional de Imigrações, Refúgio e Apátrida – COMIGRAR (Dep. Carol Dartora); REQ 6/2024 – CMMIR, que requer informações sobre a situação e atendimento de migrantes e refugiados, em razão do desastre climático no Rio Grande do Sul, aos Ministro de Direitos Humanos e Cidadania e Ministro da Justiça e Segurança Pública (Dep. Carol Dartora).

Por fim, cumpre pontuar a realização de diligência, em 14 e 15 de junho, no Aeroporto Internacional de Guarulhos, em junho de 2024, para observação da situação dos imigrantes e refugiados no local.



## **2.1 Diligência ao Aeroporto de Guarulhos para observação da situação dos migrantes e refugiados**

O plano de trabalho da Relatora, aprovado pela CMMIR previu a realização de diligência no Aeroporto de Guarulhos (SP) inicialmente para verificar a situação de refugiados afegãos por ser a principal porta de entrada destes no Brasil. Muitos desses refugiados economizam dinheiro por mais de um ano apenas para conseguir vir ao país e, ao chegarem, encontram-se sem recursos para se manter e sem um lugar para ficar. Nos trabalhos realizados pela CMMIR no ano de 2023, foi verificado que muitos afegãos ficaram acampados no aeroporto de Guarulhos, sem ter para onde ir.

No entanto, a Diligência ao Aeroporto Internacional de Guarulhos, que ocorreu nos dias 14 e 15 de junho de 2024, teve seu escopo ampliado devido às notícias recebidas pela Comissão de que havia o acúmulo de centenas de migrantes e refugiados de diversas nacionalidades que estavam retidos na Sala de Inadmitidos e na área de Acesso Remoto do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

No dia 14 de junho, apenas a senadora Mara Gabrilli e sua assessoria se fizeram presentes para averiguar a situação, especialmente na área de Acesso Remoto. No dia seguinte (15 de junho), estiveram na diligência o deputado federal Túlio Gadêlha e a senadora Mara Gabrilli, acompanhados pelo Delegado da Polícia Federal Rodrigo Webber, do Defensor Público da União Murilo Martins, de Maria Beatriz Nogueira e Willian Torres Laureano da Rosa do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), do Padre Marcelo Maróstica da Cáritas Arquidiocesana, de Maria Aparecida



Valença do Instituto Mara Gabriilli e do médico infectologista Dr. Klinger Faíco.

A diligência teve o objetivo de acompanhar de perto a situação das centenas de imigrantes e refugiados que se encontravam retidos no aeroporto devido, entre outros motivos, à demora na solicitação e processamento no Sistema de Solicitação de Refúgio (Sisconare) e buscar, em conjunto com os órgãos de governo, organizações da sociedade civil e a população em geral, soluções para melhorar este cenário.

O Superintendente Regional da Polícia Federal em São Paulo, Rogerio Giampaoli, foi notificado da Diligência por meio do Ofício nº 123/2024 do gabinete do Deputado Federal Túlio Gadelha, Presidente da CMMIR.

Os Parlamentares encontraram no aeroporto objeto da diligência nacionais de diversos países em situação de extrema vulnerabilidade. O número de imigrantes chegou a pelo menos 400 (quatrocentas) pessoas, a maioria homens, mas havia também mulheres e adolescentes, que estavam retidas todas juntas, em perímetro improvisado de um dos terminais de embarque do aeroporto, pleiteando refúgio ou sendo submetidas a análise de condições de inadmissibilidade de entrada no Brasil.

A primeira visita ocorreu já no dia 14 de junho, uma sexta-feira pela manhã, realizada pela senadora Mara Gabriilli quando desembarcava da Missão Oficial na ONU, em Nova Iorque. Alertada da situação pelo Presidente Túlio Gadêlha, a Relatora da CMMIR solicitou autorização para vistoriar a área restrita onde estavam retidas cerca de 230 (duzentos e trinta) pessoas. Além destas, já havia outras 34 (trinta e quatro) pessoas alojadas em hotel



providenciado pelas companhias aéreas. A grande parte desses imigrantes vinham da Índia, mas também havia nacionais do Nepal, Tanzânia, Angola e Vietnã.

O grande acúmulo de pessoas teria ocorrido, segundo as explicações dadas, principalmente pela instabilidade na plataforma eletrônica do Sistema Nacional de Processamento de Pedidos de Refúgio (Sisconare), que dispõe de formulário apenas em língua portuguesa para a solicitação de refúgio. Esse fato trouxe dificuldades adicionais de compreensão e comunicação e contribuiu para dificultar a solicitação.

A Senadora observou que as pessoas estavam isoladas, cercadas por tapumes e restritas de qualquer movimentação às demais áreas do aeroporto. Dormiam no chão com auxílio apenas de cobertores, alguns imigrantes improvisaram ambientes utilizando assentos do próprio aeroporto. Sem nenhuma privacidade ou segurança, a situação percebida foi de grande crise humanitária que demandaria esforços adicionais para enfrentá-la.

No dia seguinte, sábado, 15 de junho, conforme notificado e solicitado apoio por meio do Ofício nº 123/2024, a Senadora retornou ao aeroporto em companhia do Presidente da CMMIR, deputado Túlio Gadêlha, onde foram acompanhados das autoridades, das organizações da sociedade civil organizada, já listados anteriormente, e do médico infectologista, Dr. Klinger Faíco.

A primeira observação destacada pelos Parlamentares foi o aumento considerável do número de pessoas imigrantes de um dia para outro. Funcionários do aeroporto confirmaram que o fluxo de chegada de novos imigrantes e refugiados era recorrente e crescente e que, num único dia, se



registrou a chegada de cerca de 50 (cinquenta) pessoas. Com a chegada da comitiva e dos parlamentares, as pessoas se aglomeraram ao redor para apresentarem suas queixas e solicitações de ajuda.

A mais recorrente reclamação foi sobre a dificuldade para realizar a solicitação de refúgio no Sisconare, que além de apresentar instabilidade, oferecia somente formulário em língua portuguesa, uma barreira considerável a ser superada pelos refugiados. As pessoas que conseguiram ultrapassar a dificuldade da língua e fazer o preenchimento, reclamaram de ausência de resposta e de informações sobre o desenvolvimento do processo, o que gerou ainda mais insegurança entre os refugiados, asseverada pela morosidade, já que algumas pessoas aguardavam por mais de duas semanas por uma solução ao seu pedido de refúgio.

É importante registrar que a comunicação dos refugiados com os parlamentares e seus assessores se deu por meio de aplicativos de tradução, utilizados em seus celulares pessoais, para superar a dificuldade com a língua portuguesa e poderem oferecer escuta e acolhimento digno às pessoas. As poucas mulheres - cerca de 18 (dezoito), que dividiam o espaço com centenas de homens, fizeram muitos apelos para poderem ter privacidade e segurança por meio de um espaço reservado. Adicionalmente, solicitaram a possibilidade desses espaços para poderem reunir as famílias, acomodando filhos e maridos.

Nos dias seguintes um grupo de mulheres foi acomodada em hotéis providenciados pelas companhias aéreas, entretanto, cinco delas permaneceram com o grupo grande para não se separarem de seus familiares, maridos, filhos ou irmãos. A comitiva também detectou adolescentes entre a multidão, um deles com apenas 14 (quatorze) anos de idade, que o tempo todo se manteve



sozinho e com olhar perdido. Aparentemente viajou desacompanhado de seus pais ou responsáveis.

Outra questão observada foi a presença de pessoas doentes ou feridas. Uma senhora estava visivelmente debilitada e com sintomas gripais. O médico infectologista da comitiva alertou sobre a necessidade urgente de se realizar teste para detecção de Covid e o risco iminente de contaminação em massa, em caso de confirmação da infecção. Um dos homens ali retido estava machucado, com a mão deformada por uma fratura não tratada.

Outro ponto destacado, de extrema vulnerabilidade, foi a existência do único banheiro sanitário local para os homens e outro para as mulheres, compartilhado por centenas de pessoas, que estava muito sujo, expondo ainda mais as pessoas a riscos de contágio por doenças, como diarreias, hepatite, verminoses, entre outras.

Havia, ainda, a presença de muitos fumantes no local, sem oferta de nenhuma área reservada e mais ventilada, obrigando os não fumantes a dividirem o mesmo espaço e suportarem a fumaça e os incômodos causados por essa prática.

Sobre os aspectos de infraestrutura, a situação também era precária. O local onde essas pessoas aguardavam por dias não era apropriado para estadias de longa duração. Não há nenhum tipo de acomodação, trata-se apenas de um espaço improvisado do aeroporto, com cadeiras. O local, claramente, não comporta a permanência de cerca de 400 (quatrocentas) pessoas.



O Aeroporto Internacional de Guarulhos conta com uma Sala de Inadmitidos, espaço destinado a acomodar temporariamente pessoas que chegaram ao Brasil e encontraram dificuldades para deixar o terminal por ausência de visto ou outros problemas de documentação, como é caso dos solicitantes de refúgio que precisam fazer o preenchimento do formulário no Sisconare e aguardar deliberação. A Sala fica localizada em área restrita, dentro do Terminal de Embarque, após a barreira de imigração. No entanto, essa sala possui capacidade para comportar no máximo 40 (quarenta) pessoas. Segundo funcionários do aeroporto, em situações normais, opera com eficiência. O volume atípico de solicitantes de refúgio verificado no mês de junho e a instabilidade do Sisconare suscitou a necessidade de destinação de um novo espaço para conter o grande volume de pessoas. Por isso, foi criada a Sala Remota, uma área entre os Terminais de Embarque e Desembarque, isolada da circulação dos demais usuários do aeroporto e sob constante vigilância de funcionários das companhias aéreas, para evitar que alguma pessoa deixe o local. O fato de não ser uma área apropriada para acomodar pessoas, evidenciava muitos problemas. Não há banheiros suficientes para atender o grande contingente, há um único banheiro masculino e um único banheiro feminino, que não estão equipados com chuveiro. Não há espaço adequado e adaptado para o cuidado com crianças pequenas e adolescentes. E, ao passar o tempo de permanência e consequente uso excessivo, os banheiros começaram a apresentar problemas estruturais diversos, como pias quebradas, privadas inoperantes, pisos molhados e sujos.

Não havia, ademais, área higienizada para a alimentação dessas pessoas, a maioria se sentava no chão e comia alimentos frios. É importante frisar que o fornecimento de alimentos e água foi relatado como precário e insuficiente. Algumas pessoas de origem islâmica reclamaram da não



observação de preceitos religiosos que os impedem de comer determinados alimentos e que recebiam a comida sem especificação, igual à de todas as pessoas.

O acesso à conexão de internet também foi motivo de queixas porque existe um limite diário para uso da rede Wi-Fi do aeroporto: apenas durante duas horas para cada pessoa.

Um fator importante a destacar é que o Aeroporto Internacional de Guarulhos conta com Posto Avançado de Atendimento Humanizado, justamente com objetivo de atender demandas de nacionais de outros países, estrutura mantida pela Prefeitura do Município de Guarulhos para fazer a primeira intervenção de acolhida de pessoas refugiadas, deportadas ou não admitidas. No entanto, o Posto fica localizado no Terminal de voos domésticos, o que dificulta o acesso para pessoas vindas em voos internacionais.

Foi registrado também que, além dos solicitantes de refúgio, estavam retidas na Sala Remota pessoas em outras condições migratórias. Os membros de uma família oriunda da República Dominicana relataram que estavam ali porque, em uma viagem com destino à Turquia, foram deportados para o país da última conexão por estarem com passaportes falsos. No entanto, o território brasileiro era apenas de trânsito entre os voos e os membros da família não tinham visto brasileiro. Isso agravou ainda mais a situação e, obviamente, com passaporte falso e sem visto, não foram autorizados a deixar o aeroporto.

O Presidente e a Relatora da CMMIR destacaram o importante papel desempenhado pelo delegado da Polícia Federal, Dr. Rodrigo Webber, que facilitou o acesso dos parlamentares à Sala Remota e acompanhou toda a



Diligência, e se manteve acessível e disposto ao atendimento das demandas durante toda a diligência. Por outro lado, é importante registrar que as organizações da sociedade civil organizada encontraram substanciais dificuldades para acessar a Sala Remota e oferecer ajuda humanitária às pessoas ali retidas.

Em resumo, a diligência no Aeroporto Internacional de Guarulhos evidenciou fluxo atípico de pessoas oriundas de diversas nacionalidades em situação de refúgio, em movimentação migratória involuntária, ou seja, a pessoa foi forçada a sair do país por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas, ou por causa de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Foi constatado que, devido ao acúmulo de refugiados, a organização infraestrutural é insuficiente para o atendimento de suas necessidades prementes e existe muita dificuldade para acesso de organizações de ajuda humanitária, que poderiam contribuir com o acolhimento, suporte e informações a esses indivíduos ou grupos familiares. Chega-se, portanto, à conclusão da necessidade de o Brasil se preparar melhor para os fluxos recorrentes e crescentes de solicitações de refúgios.

Isto posto, a CMMIR oficiou os Ministérios da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e da Saúde, além do Conselho Nacional para os Refugiados (Conare), do Conselho Nacional de Imigração (CONIg), da Prefeitura Municipal de Guarulhos, do GRU Airport – Aeroporto Internacional de São Paulo, da Secretaria Nacional de Justiça do Estado de São Paulo e da Companhia LATAM Airlines, requerendo informações a respeito das medidas



adotadas no local. Ademais, foi prevista realização de Audiência Pública para discutir os desdobramentos desta diligência e os novos encaminhamentos.

## **2.2 Audiência Pública sobre desdobramento da diligência em Guarulhos**

Em 14 de agosto, ocorreu audiência pública interativa a fim debater os desdobramentos da diligência realizada no Aeroporto Internacional de Guarulhos, ocorrida em junho de 2024, para observação da situação dos imigrantes presentes naquele local.

Participaram dessa audiência como convidados para debater a situação as seguintes pessoas:

1. Guilherme Rocha Gopfert, procurador da República;
2. Livia Lenci, consultora da Organização Internacional para as Migrações (OIM);
3. Pablo Mattos, oficial de relações governamentais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur);
4. Marcelo Maróstica Quadro, vice-diretor da Cáritas Brasileira;
5. Ed Fuloni Carvalho, defensor público federal, membro do Grupo de Trabalho sobre Migrações, Apatridia e Refúgio da Defensoria Pública da União (DPU);
6. Maria Aparecida Valença, gestora do Instituto Mara Gabrilli;
7. Rodrigo Weber de Jesus, delegado da Polícia Federal;
8. Luana Medeiros, diretora do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça e Segurança Pública;



9. André de Carvalho Ramos, procurador regional da República e coordenador do Grupo de Trabalho Migração, Refúgio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC/MPF); e

10. Paulo Costa, diretor legal e regulatório da Associação Latino-americana e do Caribe de Transporte Aéreo (ALTA).

Seguem os relatos das exposições dos convidados:

- Livia Lenci, consultora da Organização Internacional para as Migrações (OIM)

A OIM atua a serviço dos migrantes, fortalecendo as capacidades e trabalhando de forma colaborativa para promover e proteger os direitos humanos das pessoas migrantes. Em um contexto em que os padrões de mobilidade humana se encontram cada vez mais complexos, a OIM reforça que a migração bem gerenciada pode ser um pilar de desenvolvimento, prosperidade e progresso para todas as pessoas.

A convidada cumprimentou a CMMIR pelo trabalho desempenhado na promoção e na proteção dos direitos das pessoas migrantes e refugiadas no Brasil e pela promoção de espaços de diálogo importantes para garantir os direitos dessas populações e buscar medidas para garantir o bem-estar e a proteção das pessoas em situação de inadmissão, que, por vezes, permanecem por longos períodos na área restrita do aeroporto até a resolução dos seus casos.

A OIM passou a acompanhar a situação das pessoas retidas no Aeroporto Internacional de Guarulhos em setembro de 2023, quando passou a integrar como membro observador o grupo de trabalho (GT) instituído no âmbito do Termo de Cooperação Técnico-Institucional (TCTI) para Proteção e Promoção de Soluções Humanitárias e Solidárias em Situação de Migrantes Inadmitidos



no Aeroporto Internacional de Guarulhos. Em parceria com os demais membros do grupo, a OIM tem acompanhado, de maneira colaborativa e coordenada, os avanços alcançados desde a instituição do TCTI, na proteção e na garantia dos direitos das pessoas inadmitidas.

A presença das pessoas inadmitidas na área restrita do Aeroporto Internacional de Guarulhos é uma realidade antiga, mas a dinâmica se alterou, principalmente após a pandemia de covid. Foram registrados picos de concentração de migrantes nessa situação, o que tem causado sobrecarga dos serviços disponíveis e das estruturas existentes. A debatedora destacou o esforço de todos os atores envolvidos na resposta a essas mudanças, mantendo diálogo interinstitucional aberto e constante.

Livia Lenci apontou que o Brasil é referência mundial no que se refere à garantia de direitos para migrantes e refugiados. Com a Constituição Federal, a Lei de Migração de 2017, a Lei do Refúgio de 1997 e diversos instrumentos internacionais, como o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, o Estado brasileiro estabeleceu uma abordagem ao processo migratório e aos desafios enfrentados pela população migrante e refugiada que é centralizada nos direitos humanos e baseada na garantia de direitos.

Nesse sentido, diante dos desafios decorrentes do cenário observado na área restrita do Aeroporto Internacional de Guarulhos, é importante retornar às bases jurídicas e humanas para buscar respostas que perpassem a proteção da pessoa e o resguardo da sua dignidade, a partir de uma abordagem baseada nos direitos humanos. Isso inclui a oferta de local adequado para a permanência das pessoas inadmitidas, enquanto aguardam a resolução dos seus casos, com acesso à higiene pessoal e à alimentação adequada, assistência material, em especial quanto a bens para higiene pessoal, e acesso amplo e facilitado a informações sobre a sua situação e os seus direitos.



Também é necessária atenção especial aos grupos e aos indivíduos mais vulnerabilizados, em especial mulheres, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e idosos. A disponibilidade de atendimento por profissionais treinados e o estabelecimento de protocolos de atendimento para pessoas vulneráveis podem ser instrumentos de grande apoio aos atores que atuam no local, garantindo encaminhamentos adequados a cada caso e a identificação de outras vulnerabilidades ou violações que essas pessoas possam ter sofrido ou a que possam estar sujeitas em outras fases do processo migratório. Também é importante lembrar que os fluxos e os protocolos devem respeitar o princípio da reunião familiar e garantir que não haja separação das famílias enquanto permanecem na área restrita.

Em observância ao objetivo 3 do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, importa proporcionar informações precisas e oportunas em todas as etapas da migração. Assim, materiais informativos oficiais disponibilizados em diversas línguas podem servir como instrumentos importantes para garantir o acesso a informações de qualidade para as pessoas inadmitidas, tanto sobre seus direitos no Brasil, quanto sobre vias regulares de entrada e permanência no país, os riscos da migração irregular e a indicação de instituições de apoio e atendimento a migrantes e refugiados.

Complementarmente, a Lei de Migração trata a promoção da regularização migratória como um princípio e uma diretriz, dialogando com o objetivo 5 do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. A oradora lembrou que o Brasil tem tradição de buscar respostas adequadas aos fluxos migratórios, que se renovam e trazem consigo novas necessidades e demandas. Esse tem sido o fundamento da acolhida humanitária, tanto como via de ingresso regular, quanto para fins de autorização de residência. Nesse



ponto, a OIM reforça a importância da disponibilidade, do fortalecimento e da expansão das vias regulares para migração para o Brasil.

É importante a continuidade do trabalho para reforçar a segurança jurídica e a previsibilidade dos procedimentos migratórios, em consonância com o objetivo 12 do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, garantindo-se a observância do devido processo legal nos procedimentos de controle migratório, de entrada no território brasileiro, de regularização migratória e de medidas de retirada compulsória.

A expositora defendeu o respeito amplo ao princípio da não devolução em qualquer caso que possa representar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa, em consonância com a Lei de Migração, com a Lei de Refúgio, com o Pacto de São José da Costa Rica e com outros instrumentos de direitos humanos, regionais e internacionais. Medidas como essa diminuem a vulnerabilidade desse público, de modo geral, e em especial, a vulnerabilidade à atuação de redes de contrabando de migrantes e de tráfico de pessoas. Ademais, estão em harmonia com o Plano de Ação em Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes e com o IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instrumentos lançados em julho de 2024 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com apoio da OIM, e em processo de implementação.

Abordagens multifacetadas e interinstitucionais, baseadas na garantia de direitos e centralizadas na pessoa, colocam o Brasil em boa posição para enfrentar os novos desafios que se apresentam com frequência na temática de migração, inclusive aqueles decorrentes da situação no Aeroporto Internacional de Guarulhos. A convidada argumentou que o reconhecimento de que há um novo contexto é necessário para que novas respostas sejam articuladas, tanto



em espaços como o da CMMIR, quanto no GT, que vem fazendo um trabalho conjunto e colaborativo.

É importante que sejam reconhecidos os diversos perfis das pessoas migrantes inadmitidas. Dentre as famílias e indivíduos que passam por esses espaços há migrantes laborais, pessoas em busca de reunião familiar ou em busca de refúgio, e possíveis migrantes alvo de contrabando, vítimas de tráfico de pessoas e pessoas em situação de vulnerabilidade.

Entendendo os desafios que essa situação gera para as autoridades e para a operacionalização dos procedimentos e reconhecendo o esforço que todos os órgãos envolvidos vêm fazendo, em especial a Polícia Federal, a OIM se coloca à disposição do Governo brasileiro para trabalhar em apoio à coordenação das respostas, em linha com os marcos do direito internacional e regional. Essas respostas devem dar continuidade à tradição brasileira de proteção aos direitos das pessoas migrantes e refugiadas e à não criminalização da migração, reforçando a legislação doméstica.

É necessário, portanto, que sejam observados os dispositivos previstos no direito internacional dos direitos humanos, inclusive na Convenção das Nações Unidas de 1951 e no seu Protocolo de 1967, no Protocolo das Nações Unidas contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar e no Protocolo de Palermo, assim como na Lei de Migração de 2017 e na Lei de Refúgio de 1997.

Frente ao cenário mundial e ao cenário local, a OIM vem atuando no sentido de buscar soluções coordenadas para promover a migração de forma segura, ordenada e regular e, nesse sentido, reafirma o seu compromisso em seguir trabalhando conjuntamente com os poderes públicos, federal e locais, com a sociedade civil organizada, com o setor privado e com todos os demais



atores para a promoção dos direitos humanos e a garantia de uma vida digna para todas as pessoas migrantes ao longo do seu processo migratório.

- Pablo Mattos, oficial de relações governamentais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur)

O convidado destacou que o Acnur é um órgão subsidiário da Organização das Nações Unidas (ONU), ao qual os Estados atribuíram a responsabilidade de resguardar a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. No Brasil, o Acnur é membro permanente do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), conforme a Lei de Refúgio de 1997, que, mesmo depois de 25 anos, continua sendo um modelo de proteção de pessoas refugiadas.

Destacou a posição do Acnur de parceiro do Estado brasileiro na implementação de soluções para a recepção e a integração de pessoas refugiadas. Registrou o engajamento do Acnur com os atores relevantes para pensar em respostas aos desafios apresentados no contexto do Aeroporto Internacional de Guarulhos. O Acnur acompanha essa situação desde 2013 e vem trabalhando nesse tema de maneira coordenada com autoridades locais e federais.

O primeiro caso reportado ocorreu em 2013, quando um cidadão cubano permaneceu por quase cinco meses na área de admissão do aeroporto. Esse foi um caso bastante emblemático, mas acabou não sendo isolado. A situação do Aeroporto Internacional de Guarulhos chegou a ser debatida na 29ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. As soluções eram casuísticas e a partir da constatação de casos individuais.



A coordenação de atores se fortaleceu com o tempo. Em 2015, foi celebrado o TCTI, com um plano de trabalho e fluxos estabelecidos a depender do tempo de permanência na área restrita. Novos atores se juntaram, o que culminou na criação e consolidação de um grupo de trabalho plural, composto por Acnur, sociedade civil, Polícia Federal, Defensoria Pública da União (DPU) e Ministério Público Federal (MPF), cuja reunião passou a ser regular e dedicada a encontrar soluções humanizadas para a situação das pessoas inadmitidas. O orador ressaltou que apresentava esses pontos não apenas pela questão histórica, mas para destacar a evolução do processo, embora a situação ainda fosse bastante delicada.

Pablo Mattos apontou dois aspectos relevantes para o debate. O primeiro é o contexto atual. O movimento de pessoas sempre existiu, mas assumiu dimensões, velocidade e implicações maiores e mais graves do que nunca, especialmente por conta de violências, guerras e conflitos. O Acnur trata de um aspecto específico da mobilidade humana, que é o movimento forçado de pessoas que fogem de guerras, violações de direitos humanos e perseguições. O último relatório anual do Acnur, intitulado “Tendências Globais”, revelou aumento sem precedentes no deslocamento forçado, que atingia mais de 117 (cento e dezessete) milhões de pessoas ao final de 2023.

Em relação às tendências do deslocamento forçado indicadas no relatório, destaca-se que por 12 anos seguidos foi registrado aumento do número de deslocamentos e que 75% das pessoas deslocadas estão em países em desenvolvimento, muitas vezes em territórios afetados por insegurança alimentar e desnutrição, e sujeitos a riscos climáticos e a desastres naturais. Ao final de 2023, havia 3,6 milhões de pessoas registradas como solicitantes de proteção internacional, sendo que o maior número de registros se dava nos Estados Unidos, na Alemanha, no Egito e na Espanha.



Segundo as estatísticas do relatório, a maioria dos refugiados busca proteção em sua região de origem: 69% dos refugiados estão em países vizinhos. Porém, muitos refugiados seguem em frente quando não podem retornar ao país de origem e não encontram um futuro viável onde se encontram, um fenômeno que tem sido testemunhado no Brasil. São os chamados movimentos mistos: migrantes que não estão necessariamente fugindo de guerras e perseguições se movimentam em conjunto com pessoas refugiadas. São grupos distintos que se movem juntos, usando as mesmas rotas e sujeitos aos mesmos riscos no trajeto e na chegada ao destino, como tem ocorrido no Brasil.

O orador advertiu que o reconhecimento da condição de refugiado não está vinculado à rota utilizada, mas ao contexto no país de origem dessas pessoas. Para uma pessoa refugiada, permanecer em seu país de origem ou retornar significa ter sua vida, sua integridade física ou a sua liberdade em risco direto, e por isso ela se move.

Diante dessas informações, ficam evidentes a importância de ações coordenadas em nível nacional e regional, e a pertinência e relevância do diálogo na CMMIR, bem como da coordenação entre os diversos atores.

O segundo aspecto abordado pelo convidado diz respeito ao marco jurídico de proteção de pessoas refugiadas. O Brasil tem uma imagem positiva quanto à aplicação desses instrumentos. A Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, instrumentos dos quais o Brasil é parte, estabelecem o direito universal de buscar asilo, assim como outros direitos e princípios consagrados no direito internacional. No plano nacional, a Lei de Refúgio de 1997 incorpora as obrigações e princípios da Convenção e vai além, incluindo uma definição ampliada de refugiado inspirada na Declaração de Cartagena. No plano regional, o art. 22.7 da



Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispõe de forma clara sobre o direito de buscar e receber asilo, de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

No âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, algumas decisões indicam do que se trata o direito de buscar e receber asilo. Em um caso emblemático analisado pela Corte Interamericana em 2013 (Caso Família Pacheco Tineo vs Estado da Bolívia), a Corte se pronunciou sobre a obrigação de os Estados analisarem adequadamente os pedidos de asilo e sobre o dever de não devolução (*non-refoulement*) de pessoas a países onde sua vida, segurança ou liberdade estejam em risco. Na Opinião Consultiva n. 25, de 2018, solicitada pelo Equador, quanto ao reconhecimento do asilo ou refúgio como direito humano de todas as pessoas, alinhado com o princípio da igualdade e não discriminação por nacionalidade, a Corte indicou que a obrigação de não devolver é componente integral do direito ao asilo. Em 2020, a Corte esclareceu que há um dever dos Estados de atuar conjuntamente e de cooperar para proteger os direitos e liberdades, em particular o dever de outorgar proteção internacional, admitindo ao território potenciais solicitantes de asilo, garantindo o direito de buscar e receber asilo e se submetendo ao princípio da não devolução (Opinião Consultiva 26, de 2020).

Pablo Mattos citou o Plano de Ação do Brasil para Refugiados, em que os Estados reconhecem os desenvolvimentos da jurisprudência e da doutrina da Corte Interamericana no que diz respeito ao conteúdo e ao alcance do direito de solicitar e receber asilo, incluindo nos instrumentos regionais de direitos humanos e sua vinculação com instrumentos internacionais sobre refugiados, o caráter *jus cogens* do princípio da não devolução, abrangendo a não rejeição na fronteira e a devolução indireta, bem como a integração das normas do devido processo nos procedimentos para determinação da condição de refugiado, de



modo que sejam justos e eficientes. Também citou o Pacto Global sobre Refugiados de 2018, cujos pilares fundamentais são a admissão, a resposta às necessidades fundamentais e o apoio às comunidades receptoras.

Com base nos entendimentos e atos citados, a não rejeição e o processamento de pedidos não são uma excepcionalidade brasileira. É uma prática que segue princípios do direito internacional e da lei brasileira. Por isso, o convidado avalia que se trata de uma situação de eficiência e de capacidade do país.

Reconheceu que os desafios são muito complexos. O Acnur defende que a prioridade deve continuar sendo a busca por formas eficazes de garantir o direito universal de buscar asilo, bem como outros direitos previstos pelo direito internacional dos refugiados: não devolução, não sanção por entrada irregular e não discriminação. Ao mesmo tempo, devem ser buscadas formas eficientes de gerenciar os fluxos de imigrantes regulares e irregulares.

O Acnur está disposto a seguir trabalhando de maneira cooperativa com o Estado brasileiro e todos os atores na busca por respostas que sejam capazes de conciliar interesses legítimos de segurança, de combate ao contrabando de imigrantes e de gestão migratória e os princípios consagrados no direito internacional dos refugiados. O caminho não é a restrição de direitos ou a inadmissão de pessoas refugiadas, nem mudanças na Lei de Refúgio de 1997, sendo mais promissora e adequada a via do fortalecimento das instituições nacionais que tratam desse tema, como a Polícia Federal, o Conare, a estrutura aeroportuária e o apoio humanitário.

A situação exige respostas ágeis e inovadoras sobre proteção e soluções para as pessoas refugiadas e migrantes, tanto para o presente quanto para o futuro imediato. Na visão do Acnur, essas respostas precisam estar alinhadas aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.



O debatedor destacou que 2024 é ano de renovação dos compromissos assumidos pelo Brasil e pelos países da região na Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014 e no Processo Cartagena+40. Por isso, está em curso um processo de consulta com Estados, refugiados, sociedade civil e setor privado para elaboração da Declaração e Plano de Ação do Chile, sendo aguardado que o Brasil apresente suas melhores práticas durante as consultas.

Por fim, asseverou que não existe uma solução única para todos aqueles que se deslocam, mas todas as pessoas, independentemente das circunstâncias, têm direitos humanos que devem ser respeitados. E esses direitos devem sustentar os esforços coletivos para responder às suas necessidades.

- Ed Fuloni Carvalho, defensor público federal, membro do Grupo de Trabalho sobre Migrações, Apatridia e Refúgio da Defensoria Pública da União (DPU)

O convidado afirmou que a premissa mais importante para o debate era a de que o Aeroporto Internacional de Guarulhos se tornou um palco de reiteradas violações de direitos humanos. Trata-se de um fenômeno recorrente há muitos anos, mas que vem crescendo, o que representa falha no acolhimento por parte do Estado brasileiro e de todas as instituições.

A DPU é membro do grupo técnico criado pelo TCTI desde a sua fundação em 2015 e, nessa condição, realiza visitas quinzenais ao Aeroporto Internacional de Guarulhos. Em 2023, foram obtidas junto à concessionária GRU Airport algumas credenciais para acesso à área restrita, para a realização dessas visitas, o que permite a apresentação de relatórios periódicos sobre o que ocorre no local.



As visitas têm dois objetivos principais: de acompanhar a situação global de violação de direitos no local e de tentar fazer alguma triagem de casos mais relevantes, para, eventualmente, acionar o Poder Judiciário. No local, foram encontrados idosos, gestantes, crianças, adolescentes e pessoas doentes sem condição de acesso a tratamentos básicos de saúde, em violação à sua própria dignidade.

Ed Fuloni Carvalho relatou que no Terminal 3 do Aeroporto Internacional de Guarulhos faz muito frio e muitas vezes as pessoas dispõem apenas do pequeno cobertor entregue no avião. Há problemas de higiene e falta de acesso a banho, conforme mencionado pelos Agentes de Proteção da Aviação Civil (Apac's). Há restrições alimentares por motivos religiosos. O cenário é de falha estrutural no acolhimento dessas pessoas.

A segunda premissa apontada pelo orador é a de que o Brasil conta com uma legislação de vanguarda. A legislação sobre refúgio e imigração é vanguardista e protetiva dos direitos humanos das pessoas nessas situações, o que motiva elogios tanto no plano nacional quanto no plano internacional. O Brasil também se comprometeu no plano internacional com essas questões. Trata-se de posição histórica, como país de acolhida humanitária, que aceita os princípios básicos da condição de refugiado, notadamente o direito à não devolução.

O convidado lembrou que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em publicação de 2020 sobre o devido processo legal para os procedimentos das pessoas refugiadas em condição de apatridia, mencionou que a proibição do rechaço inclui o direito à não retenção indevida. Porém, no Aeroporto Internacional de Guarulhos, há pessoas que chegam a passar dias ou semanas em retenção indevida, por uma questão estrutural do Estado brasileiro.



Esses são, portanto, os dois pressupostos dos quais a DPU parte: de que há uma situação massiva de violação de direitos humanos e de que a legislação brasileira é pertinente, adequada e defensora de direitos humanos. Assim o problema é de estruturação do Estado brasileiro.

A DPU vê com muita preocupação as violações de direitos humanos observadas nos últimos tempos, pois atentam contra as convenções internacionais, a Constituição Federal e as a Leis de Refúgio e de Migração. Por isso, saudou a realização da audiência pública, sob o entendimento de que a questão, por sua repetição e por seu agravamento, não merece uma resposta pontual e excepcional. Ele observou que a resposta vem sendo construída há muitos anos, desde a criação do GT interinstitucional, mas defendeu uma análise sobre as questões estruturais que levam ao problema, para se pensar em respostas do Estado brasileiro a essas violações de direitos humanos, que sejam centralizadas e únicas.

O orador relatou que a DPU esteve no Aeroporto Internacional de Guarulhos em 2 de dezembro de 2023, quando se identificou que havia 480 pessoas, majoritariamente vietnamitas, sendo que algumas estavam no local desde o dia 22 de novembro de 2023. A DPU expediu a Recomendação nº 6701694, direcionada à Polícia Federal, ao Conare, à Agência Nacional de Aviação Civil e às companhias aéreas.

A preocupação da DPU diz respeito a dois momentos. O primeiro é imediato, sobre o que acontece com as pessoas na área restrita e sobre a prestação material necessária. Há um problema de falta de isonomia: as pessoas recebem tratamentos diferenciados a depender da empresa aérea pela qual chegou ao Brasil. A DPU entende que é preciso uma atuação regulatória, para que as companhias aéreas prestem assistência material de modo que as pessoas não fiquem presas a questões burocráticas. A DPU enviou sugestões à Polícia



Federal para tentar estabelecer, ao menos em momentos de maior emergência, um fluxo próprio para a admissão dessas pessoas.

Problemas complexos não trazem respostas simples. Há um problema estrutural que passa por redes, pelo processo sobre como as pessoas chegam até o Brasil e pela estruturação das fronteiras brasileiras, não se limitando a Guarulhos. Para o debatedor, é tranquilizador que as soluções pensadas não passem por uma eventual restrição ao direito de requerer refúgio.

A DPU concorda com o Acnur em que a solução adequada é a estruturação do Estado para receber as pessoas e processar os pedidos de refúgio, com eficiência, velocidade e humanidade que o tema necessita, o que também passa pelo acesso à informação. A DPU entende que é importante manter estruturas aptas a instruir as pessoas sobre seus direitos e sobre o que configura a regularização migratória, seja pela via do refúgio, seja pela via da acolhida humanitária, seja ainda por outra forma de regularização.

O debatedor recomendou a estruturação: do Posto Avançado Humanizado da Polícia Federal, como autoridade migratória presente no Aeroporto Internacional de Guarulhos; do Conare, para que se possa dar uma resposta eficiente, rápida e humanizada; e da DPU como entidade que presta assistência jurídica integral e gratuita e promove os direitos humanos de refugiados e migrantes.

Também defendeu que seja permitida a admissão excepcional com base no inciso V do art. 174 do Decreto nº 9.199, de 2017, que regulamenta a Lei de Migração, como consta de recomendação expedida pela DPU em dezembro de 2023. Observou ainda que, a medida permitiria desocupar as equipes do aeroporto e que é um procedimento já utilizado em outras zonas de fronteira do Brasil. O convidado destacou que esteve em diligência na fronteira brasileira com a Guiana (Bonfim e Lethem) em 2023, com participação Polícia Federal e



da OIM. No local, há um fluxo de centenas de pessoas por dia sem que haja retenção, pois foi avaliada a possibilidade de estabelecer um fluxo diferenciado.

- Rodrigo Weber de Jesus, delegado da Polícia Federal

O convidado compartilhou dados sobre a situação no Aeroporto Internacional de Guarulhos, demonstrando o crescimento expressivo das solicitações de refúgio recebidas no local. Houve estabilidade do número de solicitações entre 2018 e 2021, mas, a partir de 2022, foi retomado o crescimento. Em 2022, houve 2.760 solicitações de refúgio, número que saltou a 4.239 em 2023. Em 2024, até o mês de julho, já havia 5.428 solicitações de refúgio, ou seja, fora ultrapassado o quantitativo de 2023. Uma projeção indicava a possibilidade de o número chegar a 10 mil solicitações somente no ano de 2024.

Relatou que, em alguns momentos, houve crises, apontando que isso ocorreu em três momentos durante o ano de 2023. Também houve situações de crise em 2024, a exemplo da ocorrida no mês de junho, que motivou a visita de parlamentares. O que se observa é um grande crescimento de fluxos em determinados períodos. Como exemplo, em um único dia de dezembro de 2023, houve a chegada de 129 pessoas.

A Polícia Federal tem uma capacidade de processamento de pedidos acima da média do que recebe. Em 2023, houve uma média de 11 solicitações de refúgio por dia. Em 2024, essa média chegou a 25 solicitações por dia. No entanto, o orador observou que não haveria capacidade de processamento de 129 solicitações em um único dia. Quando ocorre uma situação como essa, são tomadas algumas medidas, como a montagem de forças-tarefa para agilizar o fluxo. No entanto, o fluxo não é perene, e isso leva ao acúmulo de pessoas em



um espaço que não é adequado e projetado para tanto. A Polícia Federal vem buscando junto a outros atores a melhoria do fluxo e do atendimento aos viajantes que se encontram no local, por entender que o instituto do refúgio é relevante e salva vidas.

A Polícia Federal participa de GT interinstitucional, mas entende que, em diversos momentos, há necessidade de atuação mais efetiva de determinados atores. Também tem sido observado o uso inadequado do instituto do refúgio por organizações que atuam com o contrabando de imigrantes, o que leva à violação de direitos humanos. Foram constatadas diversas situações em que a pessoa solicita refúgio no Brasil, mas alguns dias depois é localizada na Região Norte, buscando cruzar a fronteira terrestre para uma rota de migração conhecida no continente americano.

Rodrigo Weber de Jesus observou que muito se fala sobre o combate ao contrabando de imigrantes, e a Polícia Federal não se furta a essa missão. Houve operações nacionais da Polícia Federal, mas o orador destacou as operações ocorridas no Estado de São Paulo – as Operações Estação Brás, Laços de Sangue e Casas de Família. Algo comum nessas operações foi a constatação de que muitos imigrantes chegam ao Brasil, solicitam refúgio e em seguida deixam o país em situação de contrabando de imigrantes.

Estudo da Coordenação de Imigração cruzou dados das solicitações de refúgio recebidas no Aeroporto Internacional de Guarulhos com outras bases de dados e constatou que, de janeiro de 2023 até a metade de 2024, foram recebidas mais de 8 mil solicitações de refúgio. Porém, apenas 117 solicitações permaneciam ativas no Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismigra), a base de dados na qual todo solicitante de refúgio é registrado para a obtenção de um documento que lhe garanta a efetivação dos direitos previstos na Lei de Migração, incluindo acesso ao mercado de trabalho. Assim, apenas um pouco



mais de 1%, das solicitações de refúgio em um período de um ano e meio permaneciam ativos no Sismigra. Da mesma maneira, desses 8 mil solicitantes, apenas 262 obtiveram o CPF, documento que possibilita a prática de vários atos da vida civil e facilita o acesso ao emprego e a abertura de contas, que são direitos garantidos aos imigrantes.

Outra circunstância tem a ver com o fato de o imigrante precisar renovar a cada ano o protocolo de solicitação de refúgio. Das mais de 8 mil solicitações, cerca de 1.500 já haviam passado de um ano e apenas 10 solicitantes, ou 0,7%, cumpriram o requisito de prorrogação. Ou seja: a maioria ou já deixou o Brasil ou se encontra de forma irregular no país, o que também pode levar a violações dos direitos dos imigrantes.

Há três nacionalidades que responderam por 55% das solicitações em 2023 e 72% no ano de 2024, o que indica uma grande concentração. A grande maioria das pessoas se vale da isenção de visto de trânsito, apresentando-se como se estivesse em trânsito internacional, mas, em sua maioria, ou deixam de seguir viagem ou, em alguns casos, são inadmitidos no destino, regressam ao Brasil e solicitam refúgio. Mas o que se observa é que esse não era o intuito original.

Essas situações causam preocupação à Polícia Federal pelo uso do instituto do refúgio como uma forma de burlar a questão migratória. Fala-se em política migratória, mas há dificuldade de implementação, por causa dessa burla.

- Maria Aparecida Valença, gestora do Instituto Mara Gabrilli

A oradora informou que o Instituto Mara Gabrilli foi fundado há 27 anos e atua sobretudo no atendimento às pessoas com deficiência. Relatou que foi



convidada pela Senadora Mara Gabrilli para a visita à sala remota do Aeroporto Internacional de Guarulhos no dia 15 de junho de 2024, ocasião em que havia cerca 360 pessoas no local. O convite se deu pela expertise na atuação em projetos sociais, pela qualificação para o exercício de escuta e de acolhimento. A visita também foi acompanhada por um estudante de Relações Internacionais e contou com a presença do Deputado Federal Túlio Gadêlha.

Segundo o relato, as pessoas que se encontravam na sala tinham o desejo de informar aos parlamentares sobre suas situações e necessidades, mas não foi possível avançar muito, já que o número de pessoas era grande. Foi necessário retornar à sala remota por diversas vezes durante uma semana.

Como poucas pessoas falavam inglês, a comunicação foi difícil. Com a utilização de aplicativos de celular, foi possível atender cerca de 70% das pessoas que estavam nessa sala. Também foi possível constatar a precariedade nas instalações. Havia dois banheiros, um masculino e um feminino, com uma pia e dois vasos, e apenas um chuveiro para todas as pessoas. Foi relatada a necessidade de itens de higiene pessoal e de alimentação, embora tenham sido encontrados vários marmitex espalhados pela sala.

A questão cultural é muito importante para essas pessoas, sobretudo em relação à alimentação. Algumas delas não consumiam alguns alimentos ofertados sem o conhecimento do que era a sua cultura e por isso esses itens eram deixados na sala. Algumas dessas pessoas se alimentavam do arroz ou da guarnição, quando tinham muita fome. Causou preocupação o fato de esses alimentos serem deixados no local, por riscos potenciais à saúde das pessoas.

Foi constatado que não estavam sendo observados os cuidados com a saúde, sobretudo de pessoas com doenças crônicas, como hipertensão e diabetes, pois os medicamentos não estavam sendo ministrados. Também foi



identificada uma pessoa que havia entrado no ciclo menstrual, mas não dispunha de absorventes.

A preocupação com essas situações se agravava porque os Apac's, que deveriam prestar assistência, por indicação das companhias aéreas, não conseguiam manter diálogo com as pessoas que não falavam inglês, o que tornava impossível a comunicação.

Em uma das visitas, foi identificada uma pessoa com os olhos vermelhos e lacrimejantes e queixando-se de dor de cabeça. Como foi levantada a possibilidade de se tratar de uma conjuntivite viral, foi acionada a equipe médica do aeroporto, que acabou diagnosticando que a pessoa estava em privação de sono, o que poderia explicar os olhos avermelhados e a dor de cabeça. Porém, o episódio demonstra possíveis problemas decorrentes da falta de comunicação.

No primeiro dia, foi identificado o caso de um jovem somali que tinha acabado de receber a negação de pedido de refúgio. Durante uma entrevista, ele mostrou os dois braços mutilados, porque fora vítima de tortura onde residia juntamente com o irmão, que acabou morto. Ao saber que o visto havia sido negado, esse jovem ficou completamente alterado, com comportamento agressivo, o que causou preocupação, pois era um ambiente com mais de 300 pessoas, incluindo crianças e mulheres. Na ocasião, a convidada relatou tentativas de acalmar esse jovem e buscar mais informações para que ele pudesse permanecer no local.

Maria Aparecida Valença relatou que o Instituto Mara Gabrilli vem trabalhando há aproximadamente dois anos no atendimento a refugiados, sobretudo aqueles com deficiência, mas principalmente em situações de saúde. Também auxilia serviços como a Caritas e casas de acolhida para inserção dessas pessoas nas políticas públicas.



Ela defendeu a necessidade de estruturar as ações do poder público, diminuindo a dependência do terceiro setor na inserção social das pessoas refugiadas. Também apontou a necessidade de se formular uma rede de agentes do terceiro setor, para atuar quando as pessoas conseguem o reconhecimento do refúgio. Destacou os esforços de todos os atores envolvidos, nomeadamente o Acnur, o Posto Humanizado e a Caritas, observando que uma organização em rede poderia melhorar a acolhida.

Apontou a necessidade de melhoria da comunicação com as pessoas, pensando-se em uma estrutura mínima para que isso aconteça, em especial por parte dos Apac's, que trabalham diretamente com esse público.

Quanto ao número de pessoas na sala remota, a convidada disse que vinha atualizando os números, pelo entendimento de que a situação pudesse ser normalizada, já que no dia 15 de junho de 2024 os visitantes foram informados que o montante de aproximadamente 360 pessoas era uma situação pontual, devido a uma falha no sistema Sisconare. No entanto, advertiu que a situação ainda se mantinha, pois, mesmo com atualizações diárias dos números, o local ainda contava com cerca de 300 pessoas. Assim, defendeu ações urgentes para melhorar a situação. Sugeriu, por fim, uma conversa com as companhias aéreas, para que sejam inseridas na resolução dos problemas ou na melhoria de atendimento para essas pessoas.

- Marcelo Maróstica Quadro, vice-diretor da Caritas Brasileira

O convidado destacou que o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos, é parte da Convenção das Nações Unidas, de 1951, sobre o Estatuto dos Refugiados e do seu Protocolo de 1967. Conta com a Lei de Refúgio de 1997, contemplando os principais instrumentos



regionais e internacionais sobre o tema, e a Lei de Migração de 2017, cujo art. 120 determina a construção da Política Nacional para a Migração, Refúgio e Apatridia (PNMRA), e vem participando ativamente de todo o Processo Cartagena + 40, nos 40 anos da Declaração de Cartagena. Também citou o art. 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a esse regressar”. O dispositivo reconhece que todo ser humano tem o direito de migrar.

Quando se reconhece que migrar é um direito, é possível afirmar que o arcabouço legislativo e jurídico que trata do tema, conforme assumido e elaborado pelo Estado brasileiro, aponta para o seguinte cenário: o Estado brasileiro reconhece o direito de migrar e decidiu acolher, em seu território, migrantes, refugiados e apátridas, e escolheu a forma como seria essa acolhida, ou seja, uma acolhida humanitária. Nessa perspectiva dos direitos humanos, com o reconhecimento do caráter social e humanitário dos migrantes, refugiados e apátridas, o orador destacou alguns pontos de atenção.

O primeiro ponto diz respeito às suspeitas e indícios de que de que as pessoas detidas na área de inadmitidos sejam vítimas de tráfico humano e de contrabando de imigrantes. O debatedor defendeu que sejam enfrentadas e reprimidas as redes criminosas, mas não os migrantes. Em relação aos crimes, o foco deve estar na prevenção e na redução dos impactos, e não no recrudescimento da legislação, que objetiva a proteção e as garantias de direitos.

Se existem indícios de que o Brasil está sendo usado como rota de tráfico e contrabando, há necessidade de prevenção do crime, realização de investigações e punições adequadas à rede criminosa, mas não podem ser



tomadas medidas drásticas que impactem negativamente o migrante e o arcabouço legislativo. Além disso, ações que envolvem o aumento das oportunidades de migrar de forma regular e segura tendem a diminuir o tráfico e o contrabando de imigrantes.

Para o convidado, os princípios do direito internacional dos refugiados e as previsões da Lei de Refúgio de 1997 devem ser respeitadas em todos os casos, envolvendo pessoas com necessidade de proteção internacional. Não deve ser feito qualquer juízo prévio dentro do espaço do aeroporto, o que pode violar garantias e incluir etapas em um sistema sobrecarregado e carente de servidores.

O segundo ponto abordado diz respeito ao princípio da não devolução. O fato de algumas pessoas inadmitidas não terem o Brasil como destino final não quer dizer que elas não precisem da proteção do refúgio e, menos ainda, que nesses casos não deva ser obedecido o princípio da não devolução. Trata-se de um princípio fundamental do direito internacional, que proíbe os Estados de devolverem uma pessoa para um país onde ela possa enfrentar perseguição, tortura ou tratamento desumano ou degradante. Na perspectiva da proteção dos direitos humanos, a não devolução é essencial para garantir os direitos da pessoa.

Ao desrespeitar o princípio da não devolução, o Estado se torna responsável e cúmplice pelas violações de direitos humanos que uma pessoa possa sofrer ao ser devolvida para uma situação de perigo. A não devolução é uma obrigação vinculada em tratados internacionais firmados pelo Brasil. Desrespeitar esse princípio coloca vidas em risco e viola obrigações legais assumidas pelo país. Qualquer decisão que não respeite esse princípio pode criar precedentes perigosos, incentivando outros Estados a também desrespeitarem as suas obrigações internacionais. Sendo o Brasil um ator



central e de referência na temática do refúgio, retrocessos podem enfraquecer o sistema global de proteção aos refugiados.

O terceiro ponto de atenção é o próprio sistema de refúgio. O orador observou que a questão do alto número de pessoas inadmitidas no Aeroporto Internacional de Guarulhos que optam por solicitar refúgio gerou grande atenção ao sistema de refúgio brasileiro. É importante ressaltar que o sistema de asilo não é o problema, nem a causa dessa situação. Pode ser um sintoma, mas qualquer alteração legislativa que atinja o sistema de refúgio poderá trazer instabilidade e insegurança. O exercício a ser feito é identificar a causa do problema vivenciado no Aeroporto Internacional de Guarulhos para buscar uma solução, com responsabilidade.

Se o problema esbarra no sistema de refúgio, é preciso buscar soluções que fortaleçam esse sistema, e não soluções que o enfraqueçam e criem brechas duvidosas e incoerentes. É possível refletir: se o instituto de refúgio está sendo mal utilizado, a culpa é do solicitante do refúgio ou das redes criminosas de tráfico humano que utilizam o Brasil para levar suas vítimas a outros países? Marcelo Maróstica Quadro advertiu que generalizações são perigosas e é problemático afirmar que não são pessoas com perfil de refúgio. É possível que existam pessoas com perfil de risco em meio aos inadmitidos e que precisam de proteção do sistema de refúgio. Ademais, não há estudos profundos e cuidadosos sobre os países de origem das principais nacionalidades que figuram entre os inadmitidos, para se estabelecer antecipadamente que não são pessoas que necessitem da proteção internacional.

É importante reforçar que qualquer competência relacionada à análise e decisão sobre refúgio é do Conare, e assim deve continuar. Essa competência não deve ser repassada ou compartilhada com outros atores, o que seria



contrário à lei. Qualquer decisão que envolva elegibilidade prévia ou um sistema de admissibilidade seria contrária à lei.

Quanto às preocupações com o aumento do número de solicitações de refúgio no Aeroporto Internacional de Guarulhos, o convidado alertou que é preciso considerar que novos fluxos migratórios sempre vão acontecer. Em uma realidade em que 120 milhões de pessoas estão em situação de deslocamento forçado no mundo, o país deve estar preparado para acolher, pensando em soluções duradouras, e não buscando soluções emergenciais. Vale lembrar que, nos últimos dois anos, o Estado brasileiro tem sido elogiado e reconhecido internacionalmente pela atuação do Conare, por boas práticas e respostas eficientes diante da grande lista de casos passivos reconhecidos.

Ao se analisar os caminhos possíveis, é indispensável que o Estado brasileiro enfrente essa realidade, sem criminalizar as pessoas pelo ato de migrar. Em aspectos práticos, as soluções devem ser pensadas a partir da perspectiva dos direitos humanos como eixo norteador. É preciso pensar o Posto Humanizado como uma resposta a esse acompanhamento. É um equipamento estratégico, e deve ser reforçada a sua atuação dentro da área restrita. Além de insumos para atuação, deve existir uma sala contínua do Posto Humanizado dentro da área restrita. É preciso melhorar a sala de inadmitidos, para que sejam acolhidas com dignidade as pessoas que lá se encontram. Também é preciso avaliar financiamentos específicos e regulares da União, fortalecer as responsabilidades e os compromissos dos signatários do TCTI e pensar que as soluções devem ser pautadas na qualificação e no fortalecimento do instituto de refúgio.

A Caritas acompanha a situação do Aeroporto Internacional de Guarulhos desde 2008 e está à disposição para continuar colaborando. Observando que não se trata apenas de migrantes e refugiados, mas da própria



humanidade, o orador encerrou sua fala com citação de mensagem do Papa Francisco para o Dia Mundial do Migrante e do Refugiado de 2014:

*Trata-se, então, de o vermos, nós, em primeiro lugar, e de ajudar os outros a verem no migrante e no refugiado não só um problema para lidar, mas um irmão e uma irmã a serem acolhidos, respeitados e amados; trata-se de uma oportunidade que a Providência nos oferece para contribuir na construção de uma sociedade mais justa, de uma democracia mais completa, de um país mais inclusivo, de um mundo mais fraterno e de uma comunidade cristã mais aberta, de acordo com o Evangelho.*

- Luana Medeiros, diretora do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública

A convidada observou que o Aeroporto Internacional de Guarulhos é uma das principais fronteiras brasileiras, um dos principais pontos de entrada e de trânsito no Brasil. Também é um importante hub regional, conectando regiões como Europa e Ásia à América do Sul.

Luana Medeiros destacou a atuação da Polícia Federal no aeroporto, tanto na área de migração, quanto na segurança. Reconheceu que o problema é complexo, com muitos fatores e causas, demandando a aplicação simultânea de diversas legislações nacionais e internacionais, tanto sobre direitos humanos quanto sobre migração, além de regras da aviação civil e dos contratos de prestação de serviços. Um tema tão complexo não comporta solução simples.



Registrou a preocupação com o aumento do número de pessoas inadmitidas, com o conseqüente aumento do número de pedidos de refúgio. Até junho de 2024, uma situação em que havia 300 pessoas no aeroporto era tratada como algo excepcional, motivada, por exemplo, por um problema momentâneo no sistema, ou alguma questão de saúde que impedisse as pessoas de saírem. Porém, desde então, a situação é considerada de emergência permanente. Os números raramente ficam abaixo de 200 pessoas. Segundo os protocolos, sempre que os números passassem de 70 pessoas, eram tomadas medidas emergenciais, incluindo o envio de novos servidores, o acompanhamento e o monitoramento.

A convidada informou que esteve no Aeroporto Internacional de Guarulhos para compor forças-tarefas, mas observou que essa situação aparenta estar se tornando o “novo normal”. Para ela, isso não pode ser admitido, por todos os motivos abordados durante a audiência pública, incluindo as violações de direitos humanos e a responsabilidade do MJSP e da Polícia Federal de salvaguardar os atos normativos. Assegurou que o MJSP e a Polícia Federal têm trabalhado com os atores envolvidos no processo em um plano de ação para o enfrentamento dos problemas. Esse plano de ação inclui medidas imediatas, e de curto, médio e longo prazos, e se junta aos planos de enfrentamento ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes. O foco é na prevenção e na repressão ao crime, e não na repressão à migração e aos migrantes.

Luana Medeiros lembrou que é importante entender que, em que pese haver pessoas inadmitidas em todos os aeroportos do mundo, não se pode normalizar um fluxo tão grande de pessoas nessa condição. A inadmissão deve ser tratada como situação excepcional, gerada por pessoas que não conseguiram visto ou perderam suas conexões de forma acidental.



Observou que a inadmissão é tratada pela legislação brasileira e pelos acordos internacionais da área de aviação civil. Existe ampla regulamentação sobre o tema e já se sabe o que fazer nesses casos. O que tem ocorrido no Brasil é uma situação em que estar em inadmissão funciona como uma etapa prévia a uma regularização migratória, é uma substituição a uma necessidade de visto que a pessoa não possui ao entrar no país. A legislação isenta de visto de trânsito as pessoas que estão em trânsito. Dessas pessoas, não é exigido que tenham o visto de trânsito, e não é exigido das companhias aéreas que verifiquem essa situação. Porém, quando a pessoa chega ao Brasil, ela deixa de estar em trânsito.

Além das questões relacionadas ao sistema de refúgio, há uma violação da Lei de Migração, que contém isenção de visto de trânsito para casos muito específicos. Situações como a falta de documento para ingressar no Brasil ou a divergência entre o motivo da isenção e o motivo da viagem são bem regulamentadas pela Lei de Migração como causas de inadmissão.

Quando é utilizada a inadmissão e a escala como subversão da necessidade de visto, há uso abusivo do sistema de refúgio. O Brasil é reconhecido pelas boas práticas nesse tema e pela qualidade da legislação, baseada no princípio da defesa da população refugiada e do direito de pedir refúgio. Porém, a oradora argumentou que a defesa da legislação de refúgio inclui apontar os casos em que o instrumento é mal utilizado. Além disso, a destinação do aparato existente pode chegar a uma situação em que, por mais que se amplie o investimento, ele nunca será suficiente.

Luana Medeiros informou sobre investimentos no fortalecimento das capacidades da Polícia Federal desde dezembro de 2023, quando houve as crises com os vietnamitas. A Coordenação-Geral do Conare (CG-Conare), responsável pelo secretariado e análise dos processos do Conare,



frequentemente tem enviado pessoas ao Aeroporto Internacional de Guarulhos para atuar em força-tarefa. A Polícia Federal praticamente dobrou a capacidade de processamento no período, mas a medida não foi suficiente para atender à demanda, que cresce a cada dia (até o dia 14 de agosto de 2024 haviam sido recebidos 5,9 mil pedidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos). Durante o mês de julho de 2024, foram recebidos 6 mil pedidos de refúgio no Brasil, sendo 1.131 no Aeroporto Internacional de Guarulhos (20% do total; a maioria dos casos se dá na fronteira norte).

A debatedora informou sobre a intenção de divulgar em breve o plano de ação construído pelo MJSP. Alegou que o documento estava sendo construído com cautela, de modo que não houvesse nenhuma violação de direitos ou contrariedade à legislação. Além de medidas imediatas, são previstas ações para articulação com outros atores, inclusive para informar os migrantes sobre os perigos de uma rota irregular de migração.

Defendeu o trabalho conjunto pela melhoria das condições da sala de inadmissão. Registrou que a capacidade da sala era originalmente de 20 pessoas, mas há muito tempo o número é superior a essa capacidade. Assim, é preciso dialogar com a concessionária do aeroporto e com as companhias aéreas. Observou que sempre haverá casos de pessoas inadmitidas, mas esse é um número residual, e essas pessoas também devem ser tratadas de forma digna, com locais separados para homens, mulheres e crianças, acesso a recursos para higiene e garantia de atendimento em suas necessidades.

A convidada discorreu sobre a importância do Posto de Atendimento Humanizado, que durante o último ano esteve muito focado na população afegã, fora da sala de inadmitidos, mas que teve sua atuação estabilizada. Defendeu que o equipamento volte a atender a área de inadmissão, o que era da sua competência originária. Destacou que, em 2024, a CMMIR destinou uma



emenda ao Município de Guarulhos, com recursos consideráveis em se tratando da área de migração, que foram utilizados para o fortalecimento do Posto de Atendimento Humanizado. Esse posto tem papel central no atendimento humanizado e na acolhida, oferecendo atendimento multissetorial e transversal, reunindo todos os serviços oferecidos pelo Município para a população migrante.

A oradora assegurou que o MJSP vinha se empenhando na construção de respostas aos problemas verificados, mas o número de pessoas que chegam ao Aeroporto Internacional de Guarulhos ainda era superior à capacidade de processamento, pois as forças-tarefas não eram suficientes e o fluxo seguia crescendo.

Ao final, a convidada destacou que o MJSP participa da construção da PNMRA, baseada em princípios como o que reconhece a população migrante, refugiada e apátrida como propulsora do desenvolvimento econômico, social, cultural e turístico. A PNMRA tem o objetivo de aprimorar as políticas de integração local e o MJSP busca prover condições para as pessoas que desejam permanecer no Brasil o façam de forma digna.

- Paulo Costa, diretor legal e regulatório da Associação Latino-Americana e do Caribe de Transporte Aéreo (Alta)

O convidado informou que a Alta tem como associadas a maior parte das empresas aéreas estabelecidas na América Latina, quase todas as empresas aéreas com base no Brasil e empresas aéreas que têm base nos Estados Unidos, na Europa, no Oriente Médio e na África.

Quanto ao papel das empresas aéreas nas questões discutidas na audiência, observou que, na maioria dos casos, elas recebem os passageiros em



conexões. A maioria das pessoas inadmitidas no Aeroporto Internacional de Guarulhos não vem de países em que as empresas aéreas operam diretamente, a exemplo do Vietnã e do Paquistão. Nesses casos, as empresas aéreas recebem os passageiros mediante avaliação da documentação, por meio de um sistema da Iata chamado Timatic. Esse sistema existe desde 1963, contendo bases de dados de todos os países do mundo, com as respectivas regras de ingresso e de trânsito.

Informou que, ocasionalmente, as empresas aéreas cometem erros, o que é considerado normal. Esses erros podem ocorrer com as datas de validade dos passaportes e dos vistos, por exemplo. Quando isso ocorre, o passageiro é inadmitido no Brasil e a empresa aérea tem a obrigação de colocar esse passageiro no primeiro voo disponível para o país de origem. Isso é um problema, pois, nesses casos, a empresa aérea pode ser autuada pela Polícia Federal, o que, para ela, é indesejável, por impactar diretamente nos custos da operação.

Explicou que, quando o passageiro é embarcado com intenção de se deslocar para um país além-Brasil, não é requerida nenhuma outra documentação. A empresa aérea não pode recusar o embarque desse passageiro, sob pena de violar a lei do país estrangeiro, pois a recusa de embarque caracterizaria discriminação. Se a pessoa tem a documentação correta, não é possível saber se ela efetivamente tem interesse em ir para um terceiro país, e a companhia aérea é obrigada a proceder com o embarque. O problema é que o país além-Brasil muitas vezes decide não admitir o passageiro, com base em regra que não consta do Timatic. Nesses casos, o passageiro é devolvido para a empresa aérea que o transportou e, no retorno, ao passar pelo Brasil, ele pede para ficar no país. Para o orador, isso não é culpa da empresa aérea.



O convidado observou que os fluxos de pessoas se alteram. Muitas pessoas inadmitidas no Brasil tinham intenção de se deslocar até os Estados Unidos. A depender de como os países tornam mais inflexível o embarque do passageiro, ele passa a tentar pelo meio que é possível. Eventualmente, uma determinada empresa aérea é afetada, mas pode ser que em outro momento seja outra empresa. O fato de uma determinada empresa estar mais afetada em um momento decorre de ela ter maior conectividade, servindo a mais continentes. Não é algo específico de uma empresa. As empresas aéreas operam de maneira muito parecida: os aviões são basicamente de três fabricantes, a forma de embarcar os passageiros nos aeroportos é quase igual. As empresas se diferenciam pelos serviços prestados, mas em geral operam da mesma forma, não havendo, portanto, má vontade de alguma empresa aérea em especial.

O orador assegurou que a Alta, a Iata e a Junta dos Representantes das Companhias Aéreas Internacionais do Brasil (Jurcaib) têm solicitado providências do Estado brasileiro, pelo menos ao longo dos últimos dez anos, no âmbito da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (Conaero). Relatou que houve reuniões em agosto de 2022, organizadas pela Secretaria de Aviação Civil, com participação de diversos órgãos.

Garantiu que as empresas aéreas trabalham com a Polícia Federal e entendem os problemas, mas argumentou que essas empresas são vítimas, tanto quanto os passageiros que são prejudicados. Observou que o problema é complexo, tanto que se discute se deve ou não haver visto de trânsito, atentando, ainda, para a informação de que apenas cerca de 1% dos solicitantes de refúgio permanecem no Brasil.

Por fim, defendeu que se resolva se a intenção é combater a causa ou o efeito, porque, em sua visão, atribuir as ações ao aeroporto ou à empresa aérea significa atacar o efeito e não a causa. Argumentou, ainda, que o aeroporto



pertence ao Estado brasileiro e não à concessionária (GRU Airport, no caso do Aeroporto Internacional de Guarulhos), e por isso cabe ao Governo decidir se é o caso de ampliar a estrutura para que seja possível atender a mais refugiados. Não cabe às empresas aéreas tomar essa decisão.

- André de Carvalho Ramos, procurador regional da República e coordenador do Grupo de Trabalho Migração, Refúgio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC/MPF)

O convidado agradeceu o trabalho da CMMIR, destacando a articulação de tantos atores importantes envolvidos com a busca de melhorias, sem a intenção de que haja retrocessos, exclusão ou mesmo o aprisionamento, como ocorre em outros países. Destacou a indispensabilidade do diálogo entre a parte jurídica e a parte administrativa e de políticas públicas, bem como da livre iniciativa e do cumprimento de contratos de concessão, o que se apresenta como algo mais desafiador.

Do ponto de vista normativo, além da excelência da Lei do Refúgio, há diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. André de Carvalho Ramos advertiu, porém, que não é possível adotar uma interpretação peculiar de instrumentos como a Convenção de 1951 e a Convenção Americana de Direitos Humanos, porque já existem parâmetros interamericanos para essa interpretação. Ademais, seria muito complexa a alteração do enquadramento normativo atual, que poderia ser sintetizado como “inclusão com dignidade”.

Como o Brasil parte dessa premissa e fez uma opção em linha com parâmetros interamericanos, é preciso que estimule os demais países. O Brasil é um ator importante no sistema interamericano. Porém, tem o desafio



administrativo de implementar os atos normativos, em situações muito peculiares, como as observadas no Aeroporto Internacional de Guarulhos.

Entre as medidas necessárias, concordou com a necessidade de melhoria da sala de atendimento e do processamento por parte da Polícia Federal, inclusive com a destinação de mais recursos. Ressaltou, porém, que há um limite de aumento, porque os problemas são fruto de situações que escapam ao controle do Brasil. Um exemplo que escapa ao controle do país é o da fronteira norte brasileira. Houve tentativa de fechamento de fronteira por esse motivo, rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão relatada pela Ministra Rosa Weber.

Sobre as formas de lidar, do ponto de vista administrativo, com situações que escapam ao controle do Brasil, além das melhorias mencionadas, é necessário que exista algum mecanismo para admissão excepcional, para que as pessoas não permaneçam no aeroporto, sujeitas à violação de sua dignidade, em situações que causam estresse da estrutura administrativa e exigem a presença de forças-tarefas. Para o orador, essa solução já existe em âmbito normativo, pois o inciso V do art. 174 do Decreto nº 9.199, de 2017, que regulamenta a Lei de Migração, dispõe sobre a admissão em virtude de situações excepcionais, de caso fortuito ou de força maior. Essa situação já existe na prática, pois a Polícia Federal não está presente em toda a fronteira seca brasileira, sendo possível a admissão excepcional com posterior solicitação de refúgio e regularização. Quanto à possibilidade de isso significar a transferência do problema do aeroporto para outra localidade, destacou que, no caso de São Paulo, a Superintendência da Polícia Federal tem excelência em suas práticas, inclusive quanto à articulação para regularização documental e tratamento digno, o que ficou evidenciado na Operação Horizonte.



Para o orador, há medidas concretas para desestressar a situação do Aeroporto Internacional de Guarulhos, sem deixar de acolher as pessoas. Não é uma opção deixar de fazer essa acolhida, e o retrocesso quanto a isso seria impossível. Além das medidas para melhorar o atendimento, também defendeu investimento na inteligência criminal, buscando desbaratar o chamado contrabando de imigrantes, um trabalho bem desempenhado pela Polícia Federal e pelo MPF na área criminal.

- Guilherme Rocha Gopfert, procurador da República

O convidado relatou que atua no Aeroporto Internacional de Guarulhos, na temática de direitos humanos, de tutela coletiva e do controle externo da atividade policial. Por isso, tem acompanhado as crises que ocorrem no local, concentrando as ações de tutela coletiva.

Observou que há uma tendência de que as situações verificadas se repitam sucessivamente se não houver providências. Apontou que, de janeiro de 2023 até a data da audiência, foram recebidos 8.327 requerimentos de refúgio, mas somente 117 continuavam ativos no sistema (cerca de 1%) e apenas 43 pessoas haviam comparecido à Polícia Federal para retirar a carteira de identificação de refugiado, documento que permite a garantia de direitos.

Outro indício de utilização anormal do instituto do refúgio foi a identificação, nas operações realizadas, que incluíram quebras de sigilo telefônico e telemático, de que há orientação expressa dos coiotes às vítimas de que peçam refúgio às autoridades, pois assim garantem a entrada no Brasil. Trata-se de uma sistemática que é de conhecimento das quadrilhas, que colocam as pessoas em situações vulneráveis, em casos de contrabando de imigrantes e de tráfico de pessoas.



O MPF sempre pleiteia o acolhimento humanitário, junto aos demais órgãos. O Brasil acolhe as pessoas de forma humanitária. Porém, o debatedor questionou o que é o acolhimento humanitário e se isso inclui autorizar que as pessoas a ingressem no País como passagem para enfrentarem sozinhos a selva do Darién, na mão de coiotes, sem que se saiba as situações a que serão submetidos.

Destacou reportagem do jornal The New York Times, segundo a qual o Brooklyn, nos Estados Unidos, recebeu recentemente 400 mil imigrantes ilegais. O peso dessa imigração ilegal não está recaindo sobre os sistemas de saúde e de educação do Brasil, mas sobre os sistemas dos países do norte global que recebem essa imigração ilegal, com sérias consequências.

Defendeu que o Brasil tem a responsabilidade internacional de separar o que é refúgio e de respeitar o princípio da não-devolução. Segundo ele, não se cogita devolver um refugiado afegão, pelo risco de ele ser morto no país de origem, ou de uma pessoa que realmente esteja na condição de refugiado. Porém, há o dever de proteger o instituto do refúgio e de separá-lo da migração ilegal. O Brasil está discutindo a PNMRA. Porém, o orador questionou qual política migratória o Brasil pode adotar se não consegue se impor na migração, pois basta que a pessoa mencione a palavra refúgio para entrar no País. Para ele, essa é uma solução a ser debatida pelo Congresso Nacional, a partir da análise dos dados e das questões técnicas, com a perspectiva de que os números tendem a aumentar e de que o descontrole pode piorar.

O convidado mencionou que a empresa aérea Latam teria gastado em três meses cerca de R\$ 3 milhões em acomodações para pessoas que não haviam permanecido no Aeroporto Internacional de Guarulhos. Para a companhia aérea, os custos decorrentes da imigração ilegal são muito altos, e, por causa desses custos, algumas empresas teriam deixado de operar no Brasil.



O orador ressaltou que, em princípio, não são refugiados, mas solicitantes de refúgio, tudo indicando que eram migrantes ilegais vítimas de contrabando ilegal, prática que deve ser combatida pelo Estado brasileiro.

O desafio é, ao mesmo tempo, oferecer acolhimento humanitário para quem precisa, para que não se repitam os eventos registrados no Aeroporto Internacional de Guarulhos, e para que as pessoas sejam tratadas com dignidade, e garantir que o Brasil não permita que um instituto tão importante como o refúgio seja alvo de organizações criminosas.

### **2.3 Audiência pública sobre nova Política Nacional de Migração e Refúgio em desenvolvimento pelo MJSP**

De acordo com o art. 120 da Lei de Migrações, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a ser estabelecido pelo Poder Executivo federal, terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

Com o propósito de estabelecer tal Política e revisar o Decreto nº 9.199, de 2017, que regulamentou a Lei de Migração, o Ministério da Justiça e Segurança Pública instituiu, por meio da Portaria MJSP nº 290, de 23 de janeiro de 2023, Grupo de Trabalho, sob coordenação do Departamento de Migrações – Demig.



Desse modo, este grupo, composto segundo a Portaria SENAJUS nº 70, de 16 de fevereiro de 2023, apresentou proposta de minuta dedicando-se aos seguintes eixos: I - Regularização Migratória; II - Integração local; III - Promoção e proteção de direitos, combate à xenofobia e ao racismo; IV - Participação Social; e V - Relações Internacionais e Interculturalidade.

Desse modo, coube a CMMIR debater essas propostas apresentadas para compor a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia em desenvolvimento pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, em audiência pública ocorrida em 6 de agosto de 2024 (REQ 1/2024 - CMMIR, Deputado Federal Túlio Gadêlha; REQ 4/2024 - CMMIR, Senadora Mara Gabrilli).

Participaram da reunião os seguintes palestrantes:

1. Jean Keiji Uema, secretário da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senajus/MJSP);
2. Carlos Márcio Bicalho Cozendey, secretário da Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores (MRE);
3. Sérgio Armanelli Gibson, defensor público e assessor especial da Defensoria Pública da União (DPU);
4. Truyitraleu Tappa, coordenadora da Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos das Pessoas Migrantes, Refugiadas e Apátridas do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (CGMRA/MDH);
5. Luciana Hartmann, colaboradora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e coordenadora da Rede Infâncias Protagonistas: migração, arte e educação;



6. Andrea Zamur, oficial de Reassentamento e Vias Complementares do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur);

7. Fábio Andó Filho, coordenador de projetos da Organização Internacional para as Migrações (OIM);

8. Marcelo Maróstica Quadro, vice-diretor da Caritas Arquidiocesana de São Paulo;

9. Roberto Portela, coordenador nacional do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes (Fonacceram);

10. Guilherme Rocha Gopfert, procurador da República;

11. André de Carvalho Ramos, procurador regional da República e coordenador do Grupo de Trabalho “Migração, Refúgio e Tráfico de Pessoas”;

12. André Veras Guimarães, diretor do Departamento de Imigração e Cooperação Jurídica do Ministério das Relações Exteriores (MRE);

13. Saifullah Ahmadzai, refugiado afegão.

Seguem os relatos das exposições dos convidados:

- Carlos Márcio Bicalho Cozendey, secretário da Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores (MRE)

O convidado informou que a Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores (MRE) se ocupa dos organismos internacionais e dos temas sociais e de direitos humanos, de defesa e de desarmamento. Explicou que a formulação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA) foi uma determinação da Lei de



Migração e se mostra como uma necessidade, tendo em vista a realidade brasileira face aos temas da migração, do refúgio e da apatridia. Garantiu que o MRE está muito engajado em relação ao tema, sob a liderança da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senajus/MJSP).

O orador informou que, da perspectiva do MRE, há três grandes linhas que precisam ser consideradas pela PNMRA. A primeira, estrutural, é a realidade demográfica do Brasil, tido como um país de imigração, pois todos os brasileiros têm ascendentes de diversos lugares do mundo, quando não autóctones. Entretanto, por causa das dificuldades econômicas e pelo fato de a legislação ter sido restritiva durante muito tempo, atualmente menos de 1% da população brasileira é de pessoas nascidas no exterior. Segundo o convidado, o Brasil não tem um problema de absorção de imigrantes e, em geral, as dificuldades têm a ver com o que chamou de fluxo de concentração, sendo necessário aprender a lidar com o problema.

Por outro lado, o Censo de 2022 revelou que a população brasileira é de 203 milhões de pessoas, contrariando a projeção de que havia alcançado 210 milhões. Isso indica que o crescimento populacional brasileiro se desacelerou, que a taxa de fecundidade é inferior à necessária para reposição e que, dentro de 20 ou 30 anos, a população começará a diminuir. Para o expositor, será preciso encarar a política de migração não apenas da perspectiva do que fazer com as pessoas que querem vir, mas da perspectiva de atração de pessoas para o Brasil no médio e no longo prazo, de forma que isso ocorra da maneira mais adequada e ordenada possível.

A segunda linha, da perspectiva do MRE, diz respeito às obrigações internacionais do Brasil. Carlos Márcio Cozendey avaliou que a legislação brasileira, incluindo a Lei do Refúgio e a Lei de Migração, é bastante alinhada



à normativa internacional. A modernização legislativa nos últimos anos fez com que o Brasil se alinhasse às obrigações internacionais, tanto aquelas mais estritas do campo multilateral, quanto algumas obrigações voluntárias assumidas, a exemplo da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984. Essas obrigações foram incorporadas na legislação, nas práticas e nas políticas cotidianas do Brasil e devem ser mantidas como norte para o estabelecimento das políticas nacionais.

O orador observou que as obrigações internacionais podem criar situações de difícil tratamento em certas áreas se o Brasil não estiver preparado. Nesse sentido, apontou o princípio que impede recusar a entrada de refugiados que se apresentem nas fronteiras, a exemplo daqueles vindos da Venezuela. A falta de preparo nesses casos pode levar a uma crise e a violações de direitos humanos. Todavia, o expositor avaliou que, nesse caso específico, a Operação Acolhida, com ampla cooperação de diversos órgãos governamentais e de organismos internacionais, tem conseguido prestar atendimento de maneira adequada. Ele ressaltou que a operação, atenta a possíveis problemas de concentração, inovou com a interiorização, levando venezuelanos para mais de mil Municípios brasileiros e ajudando a desafogar a pressão sobre as infraestruturas sociais do Estado de Roraima, em especial das cidades de Boa Vista e de Pacaraima.

A terceira linha, segundo a perspectiva do MRE, diz respeito ao equilíbrio entre as dimensões de controle e de acolhida. O MRE participa da gestão das fronteiras juntamente com a Polícia Federal e com outros organismos. Como em todos os Estados soberanos, há requisitos, regramentos e situações-tipo que permitem o ingresso e a circulação no território. Esses elementos precisam funcionar para que a migração e o refúgio ocorram de maneira ordenada. A concessão dos vistos exige que as embaixadas estejam



adequadamente equipadas, com pessoal e recursos suficientes, o que nem sempre ocorre, sendo necessário que ocorra alguma adaptação, conforme as circunstâncias.

Quanto à acolhida, o conferencista ressaltou que os migrantes que vêm para o Brasil devem ter capacidade de efetivamente começar uma nova vida; refugiados devem contar com proteção; e apátridas devem poder receber uma nacionalidade. Para isso, é preciso que os vários organismos estejam preparados e que haja uma infraestrutura de acolhida. Ele destacou que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) tem procurado atuar e desenvolver suas capacidades, mas avaliou que não é possível manter processos adequados de acolhida, sobretudo em situações de concentração de fluxo, se não houver cooperação da sociedade civil e das organizações que auxiliam nesses processos. Assim, defendeu que a política se dirija a esse tema, procurando fortalecer as capacidades de acolhida.

Por fim, mencionou que muitas pessoas têm vindo ao Brasil se valendo de institutos como o visto humanitário, mas que posteriormente se deslocam para outros países. Registrou, no entanto, que o objetivo é o de fazer com que essas pessoas queiram permanecer no Brasil e se sintam acolhidas no País. Para tanto, é necessária a atuação da PNMRA, ora em discussão.

- Truyitraleu Tappa, coordenadora da Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos das Pessoas Migrantes, Refugiadas e Apátridas do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (CGMRA/MDH)

A convidada relatou que em janeiro de 2023 foi determinada a criação de um grupo de trabalho (GT) para a criação da política migratória, conforme



previsto no art. 120 da Lei de Migração. Esse GT contou com a participação de representante de diversos ministérios, de agências internacionais, da academia, da sociedade civil, de conselhos de classe, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), tendo sido estabelecidos cinco eixos para as discussões. A Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos das Pessoas Migrantes, Refugiadas e Apátridas do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (CGMRA/MDH) participou de amplos debates sobre quatro desses cinco eixos: regularização migratória, integração local, promoção e proteção dos direitos, combate à xenofobia e ao racismo e participação social. Esse processo reativou discussões sobre o tema da migração, depois da aprovação da lei em 2017.

Segundo o relato, após as discussões, o MJSP ficou encarregado da construção do texto. Uma minuta foi elaborada e compartilhada com outros ministérios, inclusive o MDH, mas o texto ainda está em construção.

A CGMRA/MDH entende que o diálogo interministerial é fundamental para o sucesso da implementação da PNMRA, com ações transversais e efetivas. Também é importante compartilhar as experiências nas políticas setoriais, nas áreas de direitos humanos, de saúde, de educação, de trabalho e de assistência social, bem como pensar em formas de incluir a população migrante, refugiada e apátrida nas políticas que já existem para a população brasileira, incluindo os serviços públicos oferecidos pelos ministérios, em programas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o sistema educacional e os programas de moradias e de trabalho.

No processo chamado de integração local, a CGMRA/MDH defende uma abordagem intercultural, de forma que todas as pessoas, independentemente de raça, religião, nacionalidade, formação ou gênero,



possam acessar os seus direitos em todas as políticas setoriais. Todavia, entende ser necessário adaptar as políticas oferecidas, levando em conta, por exemplo, questões linguísticas e religiosas e a capacitação dos gestores públicos, o que pode ser contemplado no plano de ação.

Truyitraleu Tappa mencionou relatos de crianças indígenas que não falam português e são acolhidas em escolas em que só se fala essa língua. Citou também as questões relativas à saúde de mulheres muçulmanas. Observou que cada grupo traz consigo concepções sobre o corpo e sobre o que é uma boa alimentação e defendeu que essas questões sejam incorporadas em uma abordagem intercultural no âmbito da PNMRA, para o quê é fundamental a atuação conjunta de todos os ministérios.

A expositora entender ser fundamental conversar com governos estaduais e municipais, ouvindo suas demandas e identificando os desafios que esses gestores públicos encontram nos territórios em que as pessoas chegam, transitam e residem, de forma a avaliar como o Governo Federal pode auxiliar, por exemplo, informando sobre os programas existentes. Assim, o diálogo interfederativo é fundamental para o sucesso da PNMRA.

No que se refere a questões orçamentárias, a oradora destacou o papel da CMMIR, com a destinação de emendas parlamentares, uma medida muito importante para as ações locais.

Destacou a importância da participação social no processo da construção da PNMRA. Apresentou o Fórum de Lideranças Migrantes, Refugiadas e Apátridas (Fomigra), criado em 2024 por portaria do MDH. Explicou que a iniciativa, inédita, é um espaço colegiado formado por e para pessoas migrantes, refugiadas, apátridas, naturalizadas e retornadas, para que sejam engajadas na construção das políticas públicas. Ela sugeriu a participação do Fomigra nas audiências e atividades realizadas pela CMMIR.



A CGMRA/MDH tem a atribuição de formular e coordenar as políticas e planejar ações intersetoriais, com participação dos diversos atores, como ministérios, governos locais, associações e sociedade civil. O órgão tem a missão de trazer o olhar dos direitos humanos para a PNMRA.

Truyitraleu Tappa reforçou a importância da integração local e do acesso ao trabalho decente, com o aproveitamento máximo da formação e das habilidades das pessoas, incluindo a revalidação de diplomas, a participação social na construção das políticas sobre a temática, o combate ao racismo e à xenofobia, o acesso à saúde, à educação e à assistência social, e a articulação entre os órgãos governamentais e outros atores para melhor implementação da PNMRA.

Ela avaliou que a Lei de Migração e a Lei de Refúgio são leis garantistas, mas recomendou que se trabalhe por sua implementação. Também avaliou que a elaboração da PNMRA e do plano de ação são relevantes para tornar realidade o que está previsto nas leis.

Reforçou o compromisso de trabalhar com o MJSP para a construção da PNMRA e destacou o compromisso de participar da comissão organizadora da II Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (Comigrar).

Por fim, informou sobre projeto Clique Cidadania, plataforma desenvolvida juntamente com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) para divulgar informações em três línguas. Avaliou que essa plataforma é muito importante para o acesso aos direitos por parte de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, pois elas podem contar com informações em seus celulares quanto ao acesso a diversos serviços.



- Luciana Hartmann, colaboradora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e coordenadora da Rede Infâncias Protagonistas: migração, arte e educação

A convidada informou que a Rede Infâncias Protagonistas: migração, arte e educação é formada por pesquisadoras, professoras da educação básica e do ensino superior, crianças, jovens e famílias migrantes, gestores de ONGs e outros membros da sociedade civil. Tem sede na Universidade de Brasília (UnB) e está presente em 16 Estados, das cinco regiões brasileiras, e em países como Colômbia, Portugal, Espanha e Moçambique. Tem o objetivo de contribuir com a criação de políticas públicas para a inclusão e para a permanência de crianças e jovens imigrantes e refugiados nas escolas públicas brasileiras.

Entre os diferenciais da abordagem da rede está o reconhecimento do papel das crianças e jovens nos próprios processos migratórios, porque muitas vezes eles exercem o papel de tradutores das famílias, como no preenchimento de documentos. O reconhecimento se dá através da escuta ativa e sensível das narrativas desses jovens e crianças e da promoção dos seus saberes por meio das linguagens artísticas.

Luciana Hartmann explicou que a rede atua em três frentes. A primeira é a de levantamento de dados bibliográficos e estatísticos, em parceria com a Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e com a Profa. Tânia Tonhati.

A segunda frente de ação inclui processos de escuta, denominados cocriação, que se dão por meio de práticas artísticas e etnográficas, em escolas, abrigos e centros de acolhimento. Um exemplo é a realização de um podcast chamado Migracontos, em que crianças imigrantes de várias nacionalidades



contam suas histórias. Outro exemplo foi a produção do livro “Pasito a Pasito, Cruzando Fronteras”, com participação de crianças residentes na casa Bom Samaritano, localizada em Brasília e coordenada pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), um centro de acolhida que atua no processo de interiorização de famílias venezuelanas. Também foi produzido um jogo abordando os direitos das crianças.

A oradora avaliou que ainda há pouca atenção específica para as crianças e os jovens migrantes, refugiados e apátridas que, em sua visão, são invisibilizados na Lei de Migração. Ela relatou que em fevereiro de 2024, foi realizada uma conferência livre nacional preparatória para a II Comigrar, para discutir políticas educacionais para infâncias, migrantes, refugiados e apátridas. Das 46 conferências livres nacionais inscritas no MJSP, essa era a única que tematizava as infâncias. Foram eleitas três mulheres migrantes para defender a causa das crianças na II Comigrar.

Os últimos relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), como o Refúgio em Números, demonstram que o público de até 18 anos representa entre 30% e 40% da população mundial em deslocamento. Relatório da OBMigra de 2023 demonstrou que na última década houve um processo de feminização das migrações. Há mudança no perfil migratório: junto com as mulheres, vêm as crianças, o que causa impacto direto no processo de escolarização.

Algumas barreiras que as crianças migrantes encontram em um novo país incluem a ausência de documentação, a dificuldade de compreensão das regras locais, a precariedade da rede de apoio, o desconhecimento dos direitos, a xenofobia e o racismo estrutural. A oradora mencionou relatos de xenofobia apresentados por duas bolsistas de iniciação científica de ensino médio, uma refugiada da Venezuela e outra da República Democrática do Congo. As



múltiplas vulnerabilidades são agravadas pela ausência de políticas públicas que deem visibilidade e garantam o direito dessas crianças.

A terceira frente de ação da rede tem a ver com a formação de professores. Luciana Hartmann destacou que a Resolução da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação nº 1, de 13 de novembro de 2020, garante às crianças imigrantes sem documentação e sem revalidação o direito à matrícula em escolas públicas. Porém, a concretização desse direito encontra muitos entraves. Para a oradora, a responsabilidade por esse “problema” é de escolas, gestores e professores. Ela ressaltou que não houve debate nem sobre estratégias de inclusão nem sobre formação de professores.

Como a rede está presente nas cinco regiões brasileiras, em cidades fronteiriças como Pacaraima, em cidades interioranas e em capitais, é possível identificar demandas de crianças, famílias, professores e gestores. A expositora exemplificou com o relato de uma criança venezuelana de nove anos de que não entendia o que a professora falava. Destacou, ademais, que crianças migrantes e refugiadas têm sido diagnosticadas com transtornos, porque não se comunicam. Essas crianças ficam em silêncio e recebem diagnóstico de transtorno, mas na verdade não conseguem entender o que está acontecendo. A criança que relatou não entender o que a professora dizia poderia entender o que estava sendo transmitido se a professora falasse devagar ou os colegas ajudassem na tradução.

Há exemplos de boas práticas, tanto de forma setORIZADA, em escolas, abrigos e ONGs, quanto no âmbito de políticas públicas em nível municipal ou estadual. Porém, não há políticas educacionais em nível nacional que promovam a inclusão escolar de crianças e jovens migrantes, refugiados e apátridas.



A expositora informou que a Conferência Livre para a II Comigrar reuniu 30 propostas nos seis eixos. Entre as propostas, destacou a criação de parcerias com Estados, Distrito Federal, Municípios, universidades e sociedade civil. Foi recomendada a criação de programas e cursos de capacitação dos profissionais e mediadores culturais, com foco no acolhimento e na matrícula de crianças e jovens migrantes, refugiados e apátridas, especialmente quanto à legislação vigente, que garante o acesso sem barreiras.

Outra proposta foi a de demandar ao Ministério da Educação (MEC) a criação de plataforma de boas práticas pedagógicas, para facilitar a operacionalização de processos de acolhimento e integração, com materiais didáticos interculturais de acesso público.

Também foi sugerida a Política Nacional de Educação de Migrantes, Refugiados e Apátridas, para garantir para pais, mães e responsáveis por crianças nessas condições o direito ao trabalho decente e o cumprimento das premissas de educar e cuidar, promovendo acesso e a permanência das crianças na educação infantil e na educação básica, em instituições públicas em jornada integral.

A última proposta abordada pela expositora foi a de produzir e disseminar informações a respeito de programas de estágio e de inserção no mercado, a exemplo do Programa Jovem Aprendiz, em parceria com empresas públicas e privadas.

Por fim, a convidada ressaltou a luta para que a oferta de educação plena para crianças migrantes, refugiadas e apátridas ocupe lugar de destaque nos debates da CMMIR e nas políticas migratórias brasileiras.



- Sérgio Armanelli Gibson, defensor público e assessor especial da Defensoria Pública da União (DPU)

O convidado apresentou a visão da Defensoria Pública da União (DPU) sobre o assunto em discussão, ressaltando que o trabalho da instituição sempre é referenciado na pessoa humana. Destacando o fato de ser descendente de imigrantes, observou que as discussões versavam sobre identidade, pertencimento e família, de pessoas que vêm de lugares distantes, com suas culturas e idiomas.

Enfatizou que, embora 1% da população brasileira seja de estrangeiros, em breve haverá interesse em que esse percentual aumente. Embora atualmente ocorram casos de xenofobia, disse acreditar que haverá um período no qual haverá o desejo de que muitas pessoas venham para o País para trabalhar. Assim, afirmou ser relevante a construção de uma rede de apoio pública para essas pessoas, com políticas que as atendam.

Destacou que a DPU tem experiência com migrantes venezuelanos e haitianos, e com pessoas que passam especialmente pelo Aeroporto Internacional de Guarulhos, aguardando uma definição sobre suas próprias vidas. Relatou dificuldades enfrentadas pelos migrantes, identificadas em atendimentos prestados pela DPU, como a emissão de documentos, o pagamento de taxas e o temor de comparecimento à Polícia Federal.

Sérgio Gibson defendeu ações para garantir aos migrantes os seus direitos, por meio de tratativas com os órgãos governamentais e com a sociedade civil. Também defendeu a importância de as vítimas não serem criminalizadas. Apontou, por exemplo, o caso das “mulas”, pessoas com bons antecedentes, cooptadas para transportar drogas em viagens internacionais,



com a promessa do custeio da viagem, e que acabam com graves problemas decorrentes da responsabilização criminal.

Propôs uma reflexão sobre melhores práticas para o tratamento da concessão de direito de refúgio, ressaltando que a DPU também atende pedidos dessa natureza.

Por fim, mencionou a atuação da DPU na Operação Acolhida, na fronteira com a Venezuela, prestando apoio a pessoas em situação muito grave, especialmente crianças desacompanhadas.

- Andrea Zamur, oficial de Reassentamento e Vias Complementares do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

A convidada apresentou os cumprimentos do Acnur ao Governo brasileiro pelo debate sobre a criação PNMRA, prevista na Lei de Migração. Classificou a medida como um passo essencial para aprimorar o acesso efetivo das populações migrantes, refugiadas e apátridas aos direitos que lhes são garantidos pela Constituição Federal de 1988 e por outras normas domésticas, as quais refletem e são mais abrangentes que os compromissos e obrigações assumidos pelo Brasil no campo internacional.

Avaliou como rico e progressista o histórico das políticas públicas para pessoas refugiadas, migrantes e apátridas no Brasil, após o processo de redemocratização. Para a oradora, o Brasil tem sido modelo de acolhimento e de integração, oferecendo lar seguro para pessoas que fugiram de conflitos, perseguições e desastres. Segundo disse, o Acnur avalia como excelentes e inovadoras a Lei de Refúgio e a Lei de Migração, sendo que essas leis, associadas aos atos normativos infralegais, fazem do Brasil um país no qual



essas populações encontram solução duradoura, que lhes permite colocar fim ao seu processo de deslocamento. No entanto, há lacunas importantes a serem preenchidas, principalmente em termos de operacionalização e de concretização de certos direitos para as pessoas refugiadas, migrantes e apátridas.

Andrea Zamur apontou cinco perspectivas para a relevância das políticas públicas para as populações refugiadas, migrantes e apátridas.

Em primeiro lugar, é preciso adaptar as políticas públicas setoriais e universais já existentes, para que se tornem mais inclusivas e acessíveis a essas populações. Também é preciso transversalizar a temática do deslocamento forçado na educação, na saúde, na assistência social, no trabalho e no acesso à moradia.

Em segundo lugar, é preciso criar políticas, programas e ações complementares para atender as necessidades específicas das pessoas não nacionais, como o ensino de língua portuguesa e a prestação de diversos tipos de assistência às pessoas recém-chegadas, que muitas vezes não dispõem de rede de apoio e se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Em terceiro lugar, é indispensável que a política considere o disposto no art. 120 da Lei de Migração, de modo que exista coordenação interfederativa, entre Estados, Distrito Federal, União e Municípios, com a criação de mecanismos de governança institucional que viabilizem e facilitem a proteção das pessoas que necessitarem das políticas oferecidas. Também é necessário haver previsão orçamentária específica para que essas políticas sejam concretizadas. A isso se soma a abordagem de toda a sociedade, conforme preconizado pelo Pacto Global sobre Refugiados, de 2018, com a participação ativa de organizações civis, organismos internacionais, entidades privadas,



academia, e de pessoas refugiadas, migrantes e apátridas no desenho da política.

O quarto ponto diz respeito a assegurar que as políticas públicas que venham a ser desenvolvidas sejam capazes de responder de maneira distinta e gradativa às demandas que se apresentam em cada fase do ciclo de deslocamento: da fase de emergência à fase de integração local plena; das ações implementadas em contexto fronteiro; da movimentação interna, com a interiorização; e da fixação no território de modo definitivo.

Em quinto e último lugar, destaca-se a importância da participação social para o sucesso de qualquer política, pois esse fator contribui para que as soluções propostas sejam holísticas e respondam às necessidades reais das pessoas afetadas.

A oradora mencionou a confiança do Acnur de que a PNMRA contemple todas essas perspectivas. Destacou que o Acnur tem sido parceiro ativo do Brasil na temática de políticas públicas, tanto no âmbito nacional quanto no âmbito local. A instituição atua junto às autoridades governamentais, organizações da sociedade civil e outras entidades para apoiar e incentivar a elaboração de políticas e planos e operacionalizar o funcionamento de conselhos e comitês que garantam que as populações deslocadas sejam ouvidas. Quanto ao desenvolvimento da PNMRA, ressaltou que o Acnur atua desde a formação dos grupos de trabalho no início de 2023, prestando apoio técnico e financeiro, por meio da contratação de consultores especializados, junto ao MJSP e a outros organismos internacionais, como a OIM e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Por fim, manifestou o desejo de que a PNMRA seja lançada ainda em 2024 e sirva como uma das bases para as discussões da II Comigrar e para o futuro Plano Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Reiterou o apoio do



Acnur à PNMRA como ferramenta para aprimorar o acolhimento e as possibilidades de integração local bem-sucedida das populações a que se dirige, com a certeza de que esses resultados não beneficiam apenas as pessoas em situação de deslocamento, pois enriquecem a sociedade brasileira como um todo, contribuindo para a diversidade cultural, o desenvolvimento econômico e a coesão social do país.

- Fábio Andó Filho, coordenador de projetos da Organização Internacional para as Migrações (OIM)

O convidado destacou que a OIM foi criada em 1951 e conta com 175 Estados-membros, trabalhando com o princípio de que a migração segura, ordenada e digna beneficia a todos. Observou que o Brasil é Estado-membro da OIM desde 2004, sendo que a organização está presente nas cinco regiões do País, trabalhando em parceria com governos, sociedade civil, associações de migrantes, academia e setor privado.

Enfatizou que, em 2023, a OIM participou de audiência no Senado Federal defendendo a importância do retorno do Brasil ao Pacto Global por uma Migração Segura, Ordenada e Regular. O Brasil havia se ausentado do pacto, mas retornou em 2023, o que, para o orador, demonstra o comprometimento voluntário do país em trabalhar de maneira colaborativa e alinhada aos marcos globais.

O expositor destacou os princípios e os objetivos do pacto e sua relação com a política nacional. Para ele, o pacto é um norte para a política nacional e um espaço para engajamento do país, pois permite que a apresentação de compromissos, boas práticas e propostas brasileiras para a agenda internacional.



Destacou que o Pacto Global é ancorado na Agenda 2030, promovendo a efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente aqueles relacionados às parcerias e meios de implementação (ODS 17). A migração é um elemento essencial e transversal para que se cumpram as metas da Agenda 2030 sem deixar ninguém para trás. Por isso, é relevante analisar os avanços da política migratória do Brasil, traçar objetivos concretos para enfrentar os desafios existentes e aproveitar as oportunidades oferecidas pela migração.

Nesse contexto, o desenvolvimento da PNMRA, com a regulamentação do art. 120 da Lei de Migração, contribui para consolidar o processo de amadurecimento da governança migratória no Brasil, que contou com vários avanços relevantes nos últimos anos. Fábio Andó Filho apontou que esse movimento terá impacto positivo para o Brasil e para os compromissos globais com um futuro sustentável e justo em linha com o Pacto Global e com a Agenda 2030, especialmente na Meta 10.7 dos ODS (“facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas”).

Quanto ao processo de aprimoramento da governança migratória brasileira, o convidado destacou a importância do envolvimento de parlamentares com a agenda migratória. Elogiou a metodologia de participação proposta pelo MJSP, com a constituição de grupos de trabalho e a mobilização em torno da II Comigrar e do Fomigra. Para ele, essas iniciativas compartilham o princípio de envolvimento de toda a sociedade, constante do Pacto Global, que preconiza ampla participação e colaboração na abordagem da migração internacional.

O expositor ressaltou que o Governo Federal tem promovido diálogo interministerial e com governos e autoridades locais, em iniciativas como as



etapas locais e estaduais da II Comigrar, a Rede Nacional de Cidades Acolhedoras e as instâncias de coordenação intersetorial. Essa articulação permite aportar coerência normativa às políticas, fazendo com que se reforcem mutuamente. Essas práticas dialogam com o princípio de envolvimento de todo o governo, que consta do Pacto Global.

Para o convidado, a atuação do Brasil e sua estrutura normativa acerca da agenda migratória apresentam-se em avanço e servem de referência. Os princípios da Lei de Migração, contidos nos arts. 3º e 4º, e os direitos e garantias fundamentais do art. 5º da Constituição Federal fundamentam o acesso a serviços sem discriminação por nacionalidade ou condição migratória, em condições de igualdade com os nacionais, em sintonia com os objetivos 15 e 16 do Pacto Global, que estabelecem a promoção, respectivamente, do acesso a serviços básicos para migrantes e da inclusão e coesão social. A Lei de Migração garante que migrantes vulneráveis e refugiados tenham os mesmos direitos, ressalvadas situações excepcionais.

A legislação brasileira também atende o princípio do Pacto Global de que a abordagem seja baseada nos direitos humanos, especialmente a garantia de não devolução, em qualquer caso que possa haver risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa. A disposição legal também está em consonância com o Pacto de São José da Costa Rica e com outros instrumentos de direito internacional sobre direitos.

Outros princípios do Pacto Global têm a ver com a tradição humanitária brasileira, de centralidade nas pessoas, que encontra na cooperação internacional respostas para uma mobilidade humana que promova proteção, integração e desenvolvimento. É importante ressaltar o instituto da acolhida humanitária como forma de ingresso regular e seguro em um território e como fundamento para autorização de residência. Nesse sentido, o orador mencionou



o acordo sobre residência do Mercosul e o acordo sobre mobilidade da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. No mesmo sentido, a consideração da perspectiva de crianças e adolescentes, um tema que teve grande avanço com a edição da resolução conjunta do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), da DPU, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare).

A PNMRA e o Pacto Global são instrumentos que caminham na mesma direção. Nesse sentido, o orador apontou espaço para fortalecer os mecanismos de coordenação e de implementação dos direitos, temas que devem receber atenção especial. O Pacto Global contém insumos que podem ser utilizados na construção da PNMRA.

A Lei de Migração trata a promoção da regularização migratória como princípio e diretriz, dialogando com o Objetivo 5 do Pacto Global. Nesse tema, a OIM reforça a importância da disponibilização de vias regulares para migração, evitando que as pessoas se coloquem em condição migratória irregular, o que é um fator de vulnerabilidade adicional para as famílias, para os trabalhadores, para os indígenas e para crianças e adolescentes. Essa questão tem a ver com o tema da documentação e do registro civil de crianças e adolescentes filhos de pessoas migrantes indocumentadas.

É importante que se consolidem e sejam expandidas as vias de regularização existentes, à luz do princípio de que a migração regular contém um intrínseco valor humanitário e é um motor para o desenvolvimento. Também é importante continuar trabalhando para reforçar a segurança jurídica e a previsibilidade dos procedimentos migratórios, em consonância com o Objetivo 12 do Pacto Global, garantindo a observância do devido processo legal nos procedimentos migratórios.



É o caso, por exemplo, de a PNMRA buscar formas de mitigar a exigência documental discricionária nas diferentes unidades federativas, fator que pode gerar imprevisibilidade nos processos. Do mesmo modo, é preciso que pedidos de diligência e atos de indeferimentos sejam fundamentados, evitando que haja desinformação entre as pessoas migrantes e sobrecarga, tanto nas organizações que trabalham com o apoio direto dessa população, quanto nos órgãos governamentais que processam os pedidos e as autorizações de residência.

Por fim, o convidado observou que há avanços e desafios e elogiou o trabalho da CMMIR alinhado às discussões da sociedade e do governo, especialmente na II Comigrar. Reafirmou o compromisso da OIM de seguir trabalhando em estreita colaboração com todos esses setores e com os parlamentares para a promoção dos direitos humanos, a garantia de uma vida digna para toda pessoa migrante e o bem-estar e desenvolvimento das comunidades de origem e de acolhida.

- André de Carvalho Ramos, procurador regional da República e coordenador do Grupo de Trabalho Migração, Refúgio e Tráfico de Pessoas

O convidado destacou que uma sociedade inclusiva deve ter um olhar atento à migração, de um ponto de vista amplo, que aborda tanto a migração regular, pelos mecanismos tradicionais, quanto a migração indocumentada, muitas vezes invisibilizada. Existe possibilidade de crescimento da migração indocumentada que, por sua natureza, gera muita dificuldade de percepção dos órgãos públicos quanto ao seu tamanho. Assim, é possível que seja maior do que os números estimados.



Quanto à perspectiva de aumento da migração, inclusive do ponto de vista demográfico, citou frase da Profa. Rossana Reis, da Universidade de São Paulo, que participou da Comissão de especialistas responsável pelo anteprojeto da Lei de Migração, segundo a qual “As sociedades se movem”. O fluxo de pessoas é uma constante na história da humanidade e deve ser considerado na política pública desde o seu início, da redação à operacionalização.

Do ponto de vista da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC/MPF) existem alguns pontos de atenção na elaboração da PNMRA. O orador destacou a importância do art. 120 da Lei de Migração, que considera uma das grandes contribuições do Congresso Nacional, a partir de um esforço pluripartidário. Para ele, a coordenação é fundamental, dado o tamanho e a complexidade da federação brasileira e a extensão continental do país.

Para o orador, essa matéria necessita de um norte jurídico normativo dado pela PNMRA, tida como indispensável, porque permitirá esforços de convencimento para a destinação de recursos orçamentários específicos, com previsão nas leis orçamentárias, o que permitirá a criação de uma rede de apoio.

Também é indispensável a participação social. O orador observou que é muito antiga a ideia de uma política pública 100% estatal, pois atualmente se vê a necessidade de diálogos e de refinamento da política pública a partir de conselhos de participação social.

É necessário que haja recursos. Para além de questões orçamentárias, o convidado argumentou que o investimento em uma política nacional de migração tem economicidade evidente. Iniciativas como projetos de regularização documental periódicos geram ganhos em toda a cadeia



econômica brasileira, pela possibilidade de exercício de direitos por parte de uma comunidade invisibilizada, formada pelos migrantes indocumentados.

André de Carvalho Ramos ressaltou que a elaboração da política nacional migratória é apenas o início, defendendo que a iniciativa tenha continuidade a partir da elaboração de um decreto presidencial. O Conselho Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia poderá ser um órgão consultivo e colaborativo, que siga a linha dos conselhos de participação social e seja um fórum de articulação com secretarias e órgãos locais. Para o orador, essa medida gera segurança jurídica e diminui o estresse do sistema de justiça, reduzindo o número de medidas judiciais, ampliando a sistematização e a transparência e contribuindo para o tratamento igualitário.

A consecução dos objetivos de promoção dos direitos humanos tem início com a visibilidade, ou seja, é necessário que haja dados. A PNMRA e a instituição de conselhos permitirão a formação de bancos de dados em relação aos problemas enfrentados pelos migrantes, gerando conhecimento e expertise. Sem a visibilização dos dados, é muito difícil manter políticas públicas, pois uma das estratégias de denegação de direitos é a invisibilidade.

Ademais, é importante que a PNMRA tenha elementos que o expositor chamou de âncoras: um conselho com articulação com as secretarias, com a possibilidade de administração de recursos com rubricas próprias e, a partir disso, a estruturação de redes, contando com a participação de servidores públicos.

O expositor advertiu que o processo não ocorrerá de maneira instantânea. Ele traçou um paralelo com o processo de construção do SUS a partir da Constituição Federal de 1988, que ainda está em andamento. No caso da política migratória, é preciso pensar nos desafios futuros, assim como o SUS enfrentou desafios ao longo de mais de 30 anos desde a sua criação.



Por fim, o convidado homenageou as iniciativas já tomadas no âmbito da política migratória nos últimos anos, registrando que as estatísticas atuais do Conare apontam diminuição do número de solicitações que estavam à espera de julgamento, mesmo com os desafios enfrentados pelo órgão.

- Guilherme Rocha Gopfert, procurador da República

O convidado informou sobre sua atuação no Aeroporto Internacional de Guarulhos, apontando que o local passou por diversas crises humanitárias em períodos recentes.

Quanto à regulamentação do art. 120 da Lei de Migração, argumentou que o estabelecimento da PNMRA pressupõe o poder de o Estado estabelecer objetivos e conferir intencionalidade de migração. Em sua visão, um ponto de partida para a elaboração da política deve ser o Pacto Global por uma Migração Segura, Ordenada e Regular, segundo o qual a migração deve ser ordenada, regular e segura, principalmente para os migrantes refugiados. A PNMRA deve necessariamente contemplar imigrantes, refugiados e apátridas, refletir os anseios da sociedade brasileira e os valores constitucionais e estar baseada sobre o tripé direitos humanos, integração e segurança.

O debatedor relatou as situações difíceis enfrentadas por centenas de imigrantes afegãos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, registradas em diversas publicações jornalísticas. Essas pessoas permaneceram no local por muito tempo sem esperança de serem acolhidas. Para o orador, não é a intenção do Estado brasileiro acolher dessa maneira os refugiados, e por isso ele destacou a importância da reunião da CMMIR, para avançar com essa temática e discutir a integração, a exemplo do que ocorre na Operação Acolhida.



Observou que o Brasil já conta com casos de sucesso e disse ter certeza de que situações desse tipo não vão mais se repetir.

Guilherme Rocha Gopfert afirmou que os temas dos direitos humanos e da segurança devem estar interligados, apontando o expressivo crescimento do número de solicitações de refúgio no Aeroporto Internacional de Guarulhos, que concentra 90% de todos os passageiros de voos internacionais do país. Conforme dados da Polícia Federal, em 2020, houve 256 solicitações; em 2021, 1.486; em 2022, 2.760; em 2023, 4.239; e em 2024, já são mais de 10 mil solicitações, um recorde que significa o triplo de solicitações do ano anterior.

O crescimento do número de pedidos de refúgio causou preocupação. De acordo com informações oficiais da Polícia Federal, há indicação de que pessoas passaram a vir para o Brasil para migração ilegal. Isso porque dos cerca de 8,3 mil casos analisados até 2023, somente 43 pessoas estavam registradas no sistema da Polícia Federal como solicitantes de refúgio. Como apenas 0,5% dos solicitantes tem esse tipo de registro, estaria demonstrada a intenção dessas pessoas de migrar para o Norte Global. Embora a migração seja um direito de todos, há preocupação com os possíveis crimes que podem estar por trás desses números.

Nesse sentido, o convidado mencionou a Operação Laços de Sangue, que resultou em condenação na Justiça Federal. Essa operação verificou que uma organização criminosa formada por coíotes e advogados atuava no Aeroporto Internacional de Guarulhos, trazendo pessoas do Sudeste Asiático, com intenção de migrar para países como Estados Unidos e Canadá. A Polícia Federal realizou no total 43 operações, com resgate de 143 vítimas. A preocupação do MPF é com a possibilidade de essas pessoas estarem sendo traficadas, para fins de exploração sexual, remoção de órgãos ou contrabando de imigrantes.



Mencionou reportagem recente do programa Fantástico, que exibiu imigrantes atravessando a inóspita selva do estreito de Darién. Questionou se seria respeitoso aos direitos humanos dessas pessoas permitir que saiam do país e sejam submetidas a condições degradantes por parte de coiotos ou mesmo esquecidas por eles. Ressaltou que não apontava soluções para o problema, mas propôs que houvesse reflexão sobre o tema.

Outro ponto identificado a partir da análise das operações policiais é que pessoas interceptadas eram orientadas por advogados e por coiotos a dizerem que queriam refúgio porque isso seria suficiente para entrar no Brasil. O convidado observou que, conforme a atual legislação, se uma pessoa disser que quer refúgio, ela ingressa em território nacional. Para ele, isso prejudica a atuação da Polícia Federal, que identificou que os coiotos têm conhecimento dessa característica do refúgio, utilizando-o como porta de entrada no Brasil, o que vulnerabiliza um instituto relevante, que deve ser preservado.

Muitos afegãos que vieram para o Brasil pelo refúgio provavelmente estariam mortos se tivessem permanecido no Afeganistão, sendo perseguidos. Assim, se um instituto tão importante for vulnerabilizado por criminosos, é possível que surja na sociedade brasileira uma rejeição ao refúgio.

Tendo em vista essa situação, Guilherme Rocha Gopfert defendeu que a PNMRA possa balancear direitos legítimos do Estado brasileiro de estabelecer o poder migratório da polícia, atualmente suprimido, pelo fato de as pessoas ingressantes solicitarem refúgio sem que estejam nessa condição. O convidado reiterou que não apontava soluções, mas que, representando a Procuradoria-Geral da República, apresentava esses pontos de vista para discussão. Manifestou o desejo de que, a partir dos debates, haja uma legislação afinada e que consiga, a um só tempo, preservar os valores constitucionais relativos ao refúgio, os direitos migratórios do País, os interesses nacionais e os direitos



humanos, de modo a evitar crimes como o tráfico de pessoas e o contrabando de imigrantes.

No que se refere à reunião familiar de migrantes, especificamente nos casos de afegãos em Guarulhos, ressaltou a intenção de prestar auxílio para que essas pessoas se reúnam com os familiares que ficaram no país de origem, evitando, inclusive, a estigmatização porque passam essas pessoas.

- Marcelo Maróstica Quadro, vice-diretor da Caritas Arquidiocesana de São Paulo

O convidado, sacerdote católico, informou que a Caritas Arquidiocesana de São Paulo é uma organização da sociedade civil que atua há 50 anos com o tema de refúgio e há 35 anos é parceira implementadora do Acnur para as ações de acolhida, integração e proteção legal às pessoas em situação de refúgio.

Relatou que a instituição participou de 14 conferências no primeiro semestre de 2024, durante a etapa preparatória da II Comigrar, que envolveu conferências livres locais, municipais e estaduais. Nessa participação, identificou dois pontos fundamentais para a elaboração da PNMRA. O primeiro ponto é o de que é impossível elaborar uma política nacional sem a participação direta dos migrantes, refugiados e apátridas. Esse público foi protagonista das conferências preparatórias, que promoveu um exercício de escuta ativa, atenta aos clamores da população migrante. O segundo ponto é a necessidade de garantir direitos.

Entre as propostas identificadas nas conferências e que são relevantes para a Caritas, o convidado destacou a questão orçamentária. Para ele, não é possível abordar a pauta migratória sem pensar em orçamento e sem que a temática esteja incluída nas previsões orçamentárias das esferas federal,



estadual e municipal. Para fazer dessa pauta uma agenda transversal do plano plurianual do Estado brasileiro, com impacto na lei orçamentária anual, defendeu o reforço do papel dos Estados e dos Municípios na garantia do direito da pessoa migrante, refugiada e apátrida e, sobretudo, a promoção da municipalidade, pois é no município que essas pessoas trabalham e constroem suas relações e sua história. Defendeu, ademais, que se pense em diretrizes gerais, que possam ser traduzidas em políticas localizadas, com investimentos. Sugeriu a continuidade da construção da Rede Nacional de Cidades Acolhedoras, iniciativa do MJSP de novembro de 2023. Lembrou que orçamento significa construir capacidades de implementação e de materialização da legislação. Além de orçamento, são necessários servidores públicos capacitados sobre questões migratórias.

Para Marcelo Maróstica Quadro, a temática da migração deve deixar de ser vista apenas como pauta emergencial, passageira e pontual. A migração deve ser tratada como um processo, um todo, e não apenas como fluxos isolados. Quando os fluxos são pensados isoladamente, os repasses de recursos não colaboram com a efetivação de uma política duradoura. Enquanto se pensar dessa maneira, a política migratória será assistencial. É necessário, portanto, garantir um ambiente jurídico de proteção, de reconhecimento, de garantias e de direitos.

Os marcos jurídicos são mecanismos fundamentais para a proteção, mas devem ser implementados pela política pública para garantir a sua eficácia em todo o processo que envolve as questões migratórias, desde a acolhida até a integração eficiente. Nas conferências locais, o grande clamor foi o de que a PNMRA seja integradora, e não apenas assistencial.

Quanto aos registros de pessoas inadmitidas e retidas na área restrita do Aeroporto Internacional de Guarulhos, o debatedor ressaltou que as primeiras



notificações de solicitações de refúgio datam de 2008. Afirmou que é preciso considerar que novos fluxos migratórios sempre vão acontecer, pois não se pode perder de vista a estimativa de que há no mundo cerca de 120 milhões de pessoas deslocadas forçadamente até abril de 2024. O país deve estar preparado e não pensar em soluções emergenciais que barrem a migração ou mesmo criminalizem esse movimento e punam o migrante. É indispensável que o Estado brasileiro enfrente essa realidade sem criminalizar as pessoas pelo ato de migrar e sem violar ou retroceder quanto às garantias consolidadas pelo instituto do refúgio, que são internacionalmente reconhecidas.

Por isso, é importante fortalecer o trabalho e as responsabilidades de todos os signatários do Termo de Cooperação Técnico-Institucional para Proteção e Promoção de Soluções Humanitárias e Solidárias em Situação de Migrantes Inadmitidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos. Também é preciso garantir investimentos e fortalecer o trabalho do posto humanizado, para que funcione por 24 horas, diariamente, com equipe maior e capacitada.

As conferências livres apresentaram demandas em relação ao Sisconare, o sistema de tramitação de processos de refúgio no Brasil. O processo de refúgio é um processo administrativo do Governo brasileiro em língua portuguesa. O expositor recomendou a disponibilização de um formulário traduzido para outros idiomas. Também defendeu a melhoria da comunicação do Conare e da Polícia Federal com os solicitantes, a sociedade civil e outros usuários, para que as informações referentes à queda de sistemas, aos problemas relacionados à emissão de documentos ou ao processamento de pedidos, como a extensão de refúgio, cheguem a quem precisa. Também devem ser avaliadas soluções emergenciais para situações como essas, para que os problemas não gerem insegurança entre os solicitantes.



O orador registrou que a conferência estadual de São Paulo abordou a questão do visto de reunião familiar. É um problema antigo que tem afetado os requerentes, em particular haitianos e afegãos. Segundo o relato, a questão estava paralisada, e por isso o convidado instou o MRE a discutir o tema. Mencionou discrepância entre a aplicação da Portaria Interministerial nº 12 e da Resolução Normativa do Conare nº 27, sendo esta última a mais protetiva e a que deveria ser levada em consideração, de modo que fosse considerado o rol ampliado dos familiares que podem ser beneficiados.

Registrou que a Caritas frequentemente presta atendimento a pessoas à procura de apoio para obter o visto para reunião familiar, buscando trazer para o Brasil familiares que não estão contemplados na portaria, cujo rol é muito restritivo, não contemplando a família ampliada e os diversos arranjos familiares, além de não considerar que o conceito de família, fora do Brasil, pode ser distinto, mas não menos importante.

Para o orador, a reunião familiar é muito importante para a integração de refugiados e de migrantes, por trazer senso de conexão e pertencimento e por sua relevância para a integração no Brasil e para reconstrução da vida das pessoas. Também deve ser levada em consideração a questão emocional envolvida e que a reunião familiar é parte importante do processo.

O convidado discorreu sobre a tipificação dos abrigos, observando que o acolhimento institucional é um serviço de proteção social especial, de alta complexidade, do Suas. Com a acolhida dos afegãos, pela primeira vez foi possível pensar em acolhidas, abrigamentos, residências e repúblicas para a população migrante, refugiada e apátrida. Assim, defendeu que se avance nessa tipificação.

Por fim, avaliou o processo da II Comigrar como um grande exercício de cidadania e de democracia. A elaboração da PNMRA, a partir dos resultados



dessa conferência nacional, será um caminho para o fortalecimento e a garantia de direitos. É importante que, após a conferência nacional, estejam claros os próximos passos e prazos para acompanhamento e execução da política.

- Roberto Portela, coordenador nacional do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes (Fonacceram)

O convidado relatou que o Fonacceram surgiu há cerca de três anos, com apoio do Acnur, e atualmente é composto por conselhos e comitês de dez Estados (Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Goiás, Acre, Rio Grande do Norte e Ceará). Registrou a previsão de ingresso iminente de Amazonas, Amapá, Pará, Paraíba, Maranhão e Distrito Federal. A coordenação do fórum é colegiada e atualmente é exercida por Paraná, Goiás e Acre.

O orador ressaltou que o Fonacceram anseia pela implementação da PNMRA. Segundo sua exposição, foram identificados avanços e retrocessos nas discussões sobre a política. Como exemplo, mencionou a Política Nacional de Saúde das Populações Migrantes, em elaboração pelo Ministério da Saúde, que gera expectativa pela construção do documento e frustração quanto aos prazos.

Observou que, pelas diferenças regionais entre os Estados, há enfrentamento de situações particulares, como os ingressos pela fronteira e a existência de campos de refugiados em Roraima ou a particularidade do trânsito de pessoas em Goiás, em sua maioria brasileiros em fluxo migratório interno em busca de trabalho. Assegurou que no Estado de Goiás e nos municípios goianos, não há compreensão sobre o que é receber refugiados, migrantes e



apátridas. Relatou que há grandes concentrações em Municípios pequenos, onde a indústria da carne recruta e contrata, mas esses Municípios não estão preparados para o processo. Nesses casos, instituições da sociedade civil são acionadas para resolver situações de competência municipal. Assim, disse aguardar que a disciplina legal em nível federal seja transposta para Estados e Municípios.

Registrou que há Estados que avançaram com a definição de políticas, ainda que não as tenham implementado. Outros Estados ainda não haviam estruturado uma política própria, a despeito do apoio recebido de agências da ONU, cujo papel é importante para a construção de conhecimento e a implementação de governança, ainda que isso não ocorra na velocidade desejada.

O convidado relatou, sem mencionar nomes, que o prefeito de uma capital e o governador do respectivo Estado teriam declarado que não avançariam em relação aos assuntos migratórios, enquanto o Governo Federal não destinasse recursos para tanto. Isso demonstra a necessidade de uma política nacional devidamente regulamentada, que possa ser transposta para Estados e Municípios.

Mencionou pesquisa do Instituto de Biociências da USP sobre o DNA da população brasileira, que teria apontado a presença predominante de DNA de homens europeus e de mães negras e indígenas, o que indicaria que a população brasileira foi construída, de início, com base na violência, a partir de relacionamentos não consensuais. Destacando que esse processo estruturou o perfil dos brasileiros atuais, que se encontram diante de novos imigrantes, destacou a necessidade de empatia e de um compromisso humano de acolher pessoas expulsas dos seus locais de origem. Para ele, essa deve ser a principal premissa, ou seja, a de que é preciso um olhar humanitário no acolhimento.



Destacou a necessidade de compromisso com o acolhimento e a recepção das pessoas, independentemente da condição alegada e de que as situações sejam transitórias ou definitivas. O papel de acolhimento e de proteção independe do que a pessoa deseja fazer em território nacional, seja criar raízes, seja buscar uma vida melhor em outro espaço.

Roberto Portela avaliou como temeroso e precário referenciar migrações históricas da humanidade com o processo atual, que se caracteriza pela expulsão por concentração de capitais. Trata-se de um processo de mobilidade humana, em nível mundial, causado por um determinado modelo econômico. Ele observou que Brasil é um país continental, mas que diante do modelo atual, ninguém está isento da necessidade de passar por um processo de migração forçada. Por isso, disse esperar que o Brasil se torne uma referência no acolhimento e na xenoinclusão.

- Jean Keiji Uema, secretário da Secretária Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senajus/MJSP)

O convidado informou que Senajus conta com o Departamento de Cooperação Jurídica Internacional e Combate à Lavagem de Dinheiro e com o Departamento de Migrações. O Departamento de Migrações tem a atribuição de coordenar a formulação da PNMRA e de conduzir processos importantes relativos ao tema da migração, como a migração laboral. A Senajus também é responsável pelo Conare.

Jean Keiji Uema avaliou que há três fenômenos principais que redefinirão a humanidade durante o século XXI. O primeiro é a revolução tecnológica operada pela inteligência artificial e por outros saltos tecnológicos, que, em uma visão otimista, resolverão questões importantes sobre a produção



dos bens necessários para a vida humana. O segundo fenômeno diz respeito às mudanças climáticas, que, se não forem objeto de atenção, poderão levar à autodestruição da humanidade. O terceiro fenômeno é o das migrações, sob o alerta de que não pode ser comparado a outros eventos semelhantes da história da humanidade. Nesse sentido, o orador observou que as Américas receberam 50 milhões de pessoas do norte do planeta, região que atualmente se recusa a acolher refugiados.

O orador elogiou a criação da CMMIR, apontando que a comissão se encontra em uma perspectiva vanguardista ao discutir o tema, o que seria da tradição do Congresso Nacional, já que a Lei de Migração é de iniciativa parlamentar. Conforme ressaltou, essa lei representou uma mudança de paradigma em relação ao tratamento conferido à matéria desde o Estatuto do Estrangeiro e os decretos-leis do Governo Vargas, de caráter restritivo.

No que se refere à regulamentação do art. 120 da Lei de Migração, o orador ressaltou que a regularização migratória está bem regulamentada no Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a Lei de Migração. Mesmo que esse ato normativo precise de alguns ajustes, do ponto de vista da regularização migratória, é uma vantagem do Estado brasileiro a inexistência da figura do imigrante ou migrante ilegal. Já existe, portanto, uma política estabelecida de regularização migratória, e é preciso avançar nos processos de acolhimento e de integração.

Para demonstrar os problemas da ausência de definição das atribuições dos órgãos federais, o debatedor relatou a situação de uma família palestina que chegou ao Brasil e precisava de passagens para se dirigir a um abrigo em Belo Horizonte. Porém, nenhum ministério tinha atribuição para comprar as passagens. O MRE teria informado que sua participação era trazer a família até o Brasil; o MDS teria informado que poderia auxiliar na obtenção de abrigo,



mas não tinha rubrica orçamentária para custear a passagem, mesma situação do MJSP. Esse cenário demonstra que o primeiro passo da PNMRA é a definição das competências dos órgãos federais.

Quanto aos pressupostos e diretrizes a serem adotados na PNMRA, construída desde 2023 em audiências públicas, o expositor destacou que o primeiro aspecto é a observância irrestrita da legislação, que geralmente é bem avaliada, pois institui um paradigma de respeito aos direitos humanos, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. No entanto, a PNMRA não pode ir além do disposto na lei, pois será instituída em um decreto regulamentador, que não pode inovar a legislação.

O segundo aspecto é que a PNMRA e os planos sequenciais devem ser baseados em dados e evidências. O convidado mencionou, por exemplo, que a Plataforma R4V disponibilizou dados sobre o número de refugiados venezuelanos, mas ressaltou que o Estado brasileiro deve ter as suas próprias bases de dados. Nesse sentido, informou sobre o lançamento, previsto para 28 de agosto de 2024, do Boletim Mensal de Migração no Brasil, com o objetivo de apresentar um quadro nacional consolidado sobre migração e refúgio no Brasil. Os números disponíveis remontam a 2010, quando foi constituído o OBMigra.

O orador ressaltou que existe um dado que aponta a existência de 1.652.434 registros migratórios no período de 2010 a maio de 2024 (o número não corresponde a pessoas, pois esse dado depende do censo). Também foram registrados 144.531 reconhecimentos de refúgio e 432 mil solicitações de refúgio. Outra informação a ser considerada é a previsão constitucional segundo a qual os filhos de migrantes que nascem no Brasil são brasileiros natos. Os números do boletim são públicos e podem ser acessados no OBMigra, mas a intenção é a de facilitar o acesso pela população. Ainda em



relação a esses dados, o orador destacou a necessidade de se saber quantos migrantes acessam serviços como saúde e educação em cada Estado, aspecto relevante para a construção de uma política pública efetiva.

O terceiro aspecto diz respeito à participação social na construção da PNMRA. O debatedor destacou a realização dos GTs, mas assegurou que o interesse era o de aprofundar o debate, com consultas à sociedade civil e ao Congresso Nacional para a elaboração da política.

O quarto aspecto diz respeito à questão orçamentária, à responsabilidade fiscal e ao pacto federativo. Sobre esse último ponto, concordou que é no Município e no Estado que as políticas públicas são executadas. A responsabilidade fiscal é necessária porque o tema das migrações é fundamental para a humanidade, a ponto de definir eleições como as dos Estados Unidos e as de diversos países europeus. No Brasil, ainda que haja registros de casos de xenofobia, o tema ainda não foi suficiente para gerar polarização na sociedade. Ainda assim, é preciso cuidado na construção da PNMRA para que esse tema não seja absorvido pela polarização política e pelo debate político-ideológico.

Jean Keiji Uema informou que o decreto que estabelecerá a política deverá reafirmar conceitos, princípios, diretrizes e direitos, além de definir as competências e estratégias de atuação dos órgãos federais. Há intenção de estabelecer como competência do Ministério da Saúde o estabelecimento de uma política nacional de saúde do migrante (o ministério já constitui GT para discutir essa questão). No mesmo sentido, há intenção de explicitar como competência do MEC a criação de uma política nacional de educação do migrante e como competência do MDH a criação do fórum dos migrantes e de uma política nacional de combate à violação dos direitos humanos desse grupo. Deverá ser estabelecida a articulação interfederativa com os Estados e os



Municípios para criar mecanismos que permitam que os entes adotem políticas nacionais ou que absorvam mecanismos criados na PNMRA.

Há intenção de que o decreto contenha regras de coordenação para situações de crise e de emergência. Atualmente, existe o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), criado pelo Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021, que serve de base para a Operação Acolhida. Todavia, é importante que um decreto discipline de forma geral a atuação nas situações de crise e de emergência, com regras para monitoramento, avaliação e sistema de informação. Também há intenção de promover adequações de pontos defasados do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a Lei de Migração.

Quanto às situações registradas no Aeroporto Internacional de Guarulhos, Jean Keiji Uema ressaltou o compromisso do Estado brasileiro de não permitir a continuidade da atuação de organizações criminosas que promovem contrabando de imigrantes e tráfico de pessoas. Esse compromisso inclui a resolução definitiva dessas questões, com a interrupção do fluxo de contrabando e a adoção de medidas para melhorar a situação das pessoas que efetivamente precisarem de refúgio.

- Saifullah Ahmadzai, imigrante afegão

O Sr. Saifullah Ahmadzai fez um pronunciamento à Comissão, em língua estrangeira. As notas taquigráficas da reunião registram que o pronunciamento aguarda posterior tradução.

Parte da fala do Sr. Saifullah Ahmadzai foi traduzida pelo Sr. André Veras Guimarães, diretor do Departamento de Imigração e Cooperação Jurídica do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com o seguinte teor:



*Honoráveis membros do Congresso Brasileiro e todos os membros da imprensa, eu gostaria de estender a minha gratidão ao Governo do Brasil, ao Congresso, ao Ministério da Justiça, à Polícia Federal, ao Ministério das Relações Exteriores, às organizações da sociedade civil e à população do Brasil.*

*O Brasil emitiu aproximadamente 12 mil vistos humanitários para nacionais afegãos. No entanto, é muito triste saber que muitos desses vistos não chegaram àqueles que realmente precisam. Muitos indivíduos, cujas vidas estão genuinamente em risco, permanecem ainda aguardando. Eles venderam todos os seus negócios, terras e propriedades esperando por um visto do Brasil.*

*É crucial estabelecer um mecanismo melhor para assegurar que todos aqueles cujas vidas estão em verdadeiro risco possam encontrar refúgio no Brasil. Atualmente, muitos afegãos no Brasil estão lutando para trazer suas famílias para o Brasil, alguns esperaram por mais de um ano no Irã, submeteram todos os necessários documentos para a embaixada, mas ainda não receberam uma resposta.*

*Similarmente, no Paquistão, muitos afegãos submeteram seus documentos à embaixada para trazer as suas famílias. A embaixada requer antecedentes criminais, certidão de nascimento, certidão de casamento e os certificados de relação de membros da família.*



*Àqueles que proveem esses documentos, é depois pedido que os verifiquem, que os legalizem na Embaixada do Afeganistão, a qual é controlada pelo Talibã. Isso os coloca num grave risco, pois eles são forçados a se esconder do Talibã. Se eles se aproximarem da Embaixada do Afeganistão, eles poderão enfrentar graves dificuldades, e os seus documentos serem confiscados.*

*Alguns indivíduos estão correntemente esperando em Islamabad e encontram uma crise iminente, pois os seus vistos vão expirar no final de agosto. Eles estão forçados a retornar ao Afeganistão, onde serão um alvo do Talibã. Um visto custa aproximadamente US\$1,2 mil. Se eles não podem deixar, o Paquistão não os deixará ficar. Essas pessoas precisam de ajuda urgente.*

*O Brasil generosamente emitiu 140 mil vistos para nacionais venezuelanos, para começar uma nova vida aqui. Ao mesmo tempo, o Afeganistão, com mais de 8 milhões de pessoas que foram forçadas a deixar a sua terra natal, recebeu somente 12 mil vistos. Esse número não é insuficiente? Doze mil não é um número insuficiente?*

*Os afegãos são pessoas que trabalham duro e gostam da paz. Eles contribuem significativamente para o desenvolvimento e a prosperidade de muitas nações ao redor do mundo. Vocês podem encontrar numerosos exemplos da sua dedicação e vontade de trabalhar globalmente.*



*Muito obrigado pela atenção e apoio.*

- André Veras Guimarães, diretor do Departamento de Imigração e Cooperação Jurídica do Ministério das Relações Exteriores (MRE)

Depois de auxiliar com a tradução da fala do Sr. Saifullah Ahmadzai, o Sr. André Veras Guimarães destacou a importância da interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo para tratar do cumprimento da Lei de Migração, no que diz respeito à construção PNMRA. Ele avaliou a iniciativa do MJSP como oportuna e necessária, pois a política migratória deverá complementar a estrutura legal para o cumprimento de princípios e determinações estabelecidos pela Constituição Federal e pela Lei de Migração, guiando a atuação da sociedade brasileira no tratamento da matéria. O foco da política migratória nacional é, dessa forma, o imigrante, o estrangeiro, que de uma forma ou de outra fará parte da sociedade brasileira e contribuirá para a consecução dos objetivos nacionais.

O MRE participa dessas discussões desde o início e tem contribuído com o envio de comentários, informações e observações sobre o texto circulado.

Para o orador, é muito importante pensar que no momento atual o mundo tem fechado as portas para os imigrantes, o que faz com que a demanda seja muito grande e o Brasil precise enfrentar o tema. A sociedade brasileira é acolhedora, generosa e empática, e por isso o Brasil tem aberto as portas para receber as pessoas.

A política migratória nacional deve estabelecer os objetivos da sociedade brasileira relativos à migração voluntária e forçada e às diretrizes que guiarão a atuação estatal no tratamento da matéria para a consecução desses objetivos.



Deve, portanto, ser um instrumento para alcançar objetivos de políticas públicas cujas normas centrais são estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei de Migração. Essa lei constitui um marco nacional e internacional, ao rever anos de tratamento do estrangeiro como algo indesejado. A edição de uma política migratória nacional submetida aos ditames dessas leis é uma oportunidade para atualizar as práticas que regem a entrada e a integração de imigrantes no país, podendo ser concebida não apenas como instrumento de controle ou de acolhida humanitária, mas também como uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico.

Em um importante contexto de inclusão do Brasil em rotas migratórias, originadas em diversos países, com diversas fontes culturais, linguísticas e religiosas, o país deve estar atento ao necessário acolhimento e à incorporação dos estrangeiros aos princípios e normas que regem a sociedade brasileira. Assim, André Veras Guimarães defendeu que a política migratória resguarde as prerrogativas legais das autoridades migratórias de modo que seja implementada como ato soberano da sociedade. Normas internacionais devem guiar os atos nacionais, mas a sociedade brasileira deve definir o que deseja.

Em seus esforços para atender às determinações presidenciais e aos anseios da sociedade brasileira, o MRE concedeu expressivo número de vistos para fins de acolhida humanitária. Desde 2012, ainda sob a vigência do Estatuto do Estrangeiro, foram concedidas dezenas de milhares de vistos para haitianos nas modalidades de acolhida humanitária e de reunião familiar. A comunidade haitiana no Brasil é estimada em 160 mil pessoas. Somente em 2023, foram emitidos quase 8 mil vistos para esse grupo. Também foram concedidos cerca de 13,5 mil vistos para afegãos, 1,7 mil vistos para sírios e aproximadamente 200 vistos para ucranianos. Embora o número de vistos para ucranianos, possa parecer pequeno, é preciso atentar que Brasil e Ucrânia celebraram acordo de



isenção de visto, sendo possível que muitos ucranianos possam ter ingressado no território nacional sem visto e posteriormente se registrado. A Polícia Federal aponta cerca de 500 ucranianos registrados como estrangeiros.

A política migratória brasileira para o Haiti, inspirada em princípios humanitários, segue sendo implementada há mais de dez anos, e o resultado direto é a formação de uma comunidade haitiana significativa no Brasil. Não obstante o fato de a gravidade da crise multidimensional do Haiti impactar consideravelmente as demandas por vistos, em ritmo superior à capacidade de processamento, tem havido a interposição de milhares de ações contra a União, referentes a vistos para cidadãos haitianos. O fenômeno tem aumentado exponencialmente, a ponto de dificultar a organização, o planejamento e a execução dos serviços consulares.

Ciente dos impactos negativos dessa tendência, bem como de sua natureza questionável diante dos princípios constitucionais que regem a administração pública, o MRE instituiu, em março de 2024, uma força-tarefa de servidores para colaborar com o processamento dos vistos de reunião familiar de chamantes cujos processos foram aprovados pelo MJSP, no âmbito da Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 38, de 10 de abril de 2023, cujo objetivo foi o de viabilizar a concessão de visto temporário para fins de reunião familiar para nacionais haitianos e apátridas, com vínculos familiares no Brasil.

André Veras Guimarães destacou que o MRE tem atuado para conceder milhares de vistos. Lembrou que a comunidade afegã fora do Afeganistão é calculada em 7 milhões de pessoas, incluindo aquela presente em países como Irã e Paquistão. Os esforços são enormes, mas ainda assim o MRE se desdobra para analisar cerca de 4 mil pedidos de vistos de reunião familiar, e tem contatado essas pessoas. Assim, a sociedade brasileira vem oferecendo uma



porta de entrada no Brasil para esses grupos. São esforços para que a recepção se dê de maneira holística e completa.

O convidado advertiu que quando se trata de responsabilidades e competências, é preciso atentar que qualquer decisão tomada em relação a qualquer nacionalidade impacta os trabalhos do MRE e das embaixadas. Isso não significa que o MRE seja contrário a essas medidas, pois são feitos os melhores esforços para atender a demanda. Porém, o orador alertou que os números demonstram que a carga é muito grande.

A PNMRA é uma oportunidade de dar uma resposta coletiva da sociedade para um momento tão duro da humanidade. O convidado garantiu que o MRE continuará com os esforços para responder aos anseios da sociedade brasileira e continuará trabalhando junto com a sociedade civil, com o governo, com as ONGs e com os organismos internacionais, para que a PNMRA seja efetivamente implementada.

Ao final, o convidado afirmou que os servidores do MRE atuam com total boa vontade para auxiliar as pessoas, quando da análise de pedidos, mas são limitados pela legislação, enfrentando, frequentemente, sérios problemas documentais. Ele registrou, por exemplo, que recebeu o Sr. Saifullah Ahmadzai e analisou os documentos apresentados por ele, constatando que alguns estavam vencidos, sendo necessária a atualização. Reiterou que há problemas reais e que a demanda diária é altíssima, sendo muito difícil apurar e conseguir os documentos. Garantiu, ainda assim, que estava tratando pessoalmente da situação do Sr. Saifullah Ahmadzai e que buscaria uma solução.

## **2.4. Audiência Pública sobre Deslocados Internos**



A terceira audiência pública realizada pela CMMIR, sob REQ 9/2024 – CMMIR (Senador Paulo Paim – PT/RS), foi sobre a política nacional para os deslocados internos no Brasil.

Participaram dessa audiência os seguintes oradores:

1. Paula Gaviria Betancur, relatora especial sobre Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU);
2. Tarciso Dal Maso Jardim, consultor legislativo do Senado Federal;
3. Silvia Sander, oficial de proteção da Agência da ONU para Refugiados (Acnur);
4. Carolina Morishita Mota Ferreira, coordenadora-geral de Acesso à Justiça e Redução de Litigiosidade da Secretaria de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Seguem os relatos das exposições dos convidados:

- Paula Gaviria Betancur, relatora especial sobre Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU)

Segundo dados apresentados pela convidada, durante o ano de 2023, houve 26,5 milhões de deslocamentos no mundo por causa de catástrofes, o terceiro maior patamar nos últimos dez anos. Desde 2024, 7,7 milhões de pessoas permaneceram deslocadas internamente por causa de desastres nos seus países. Os deslocamentos internos no contexto de desastres repentinos e os causados pelos efeitos adversos das mudanças climáticas, como a situação sem precedentes do Rio Grande do Sul, tendem a aumentar e a serem cada vez mais prolongados nos próximos anos. As mudanças climáticas aumentarão a



frequência e a intensidade dos desastres. De acordo com o Banco Mundial, até 2050, mais de 17 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe serão obrigadas a se deslocar para fugir das mudanças climáticas.

Durante o ano de 2023, o Brasil apresentou o número mais alto de deslocamentos desde que se iniciaram os registros, em 2018, com 645 mil deslocamentos por desastres. Também há casos de deslocamentos internos por violência e é possível que o número de deslocamentos internos no Brasil seja subestimado.

Os eventos climáticos registrados no Rio Grande do Sul em 2024 produziram um número sem precedentes de pessoas deslocadas, sendo que quase todos os Municípios do Estado foram impactados. O impacto sobre as moradias foi muito grave, tendo sido observada uma destruição sem precedentes, sendo necessário planejar uma reconstrução rápida, inclusive com a reabilitação da indústria e da economia, que também foram gravemente afetadas.

A oradora expressou solidariedade aos deslocados pelas inundações, às famílias dos mortos e dos desaparecidos e ao povo do Brasil. Manifestou sua satisfação com a abordagem do Governo para enfrentar o problema e a intenção do Congresso Nacional de produzir uma política para fazer frente a futuras crises de deslocamentos, que pode servir de exemplo de boas práticas para outros países.

Ela explicou que, nos termos das normas internacionais, as pessoas em situação de deslocamento interno são aquelas forçadas a abandonar as suas casas, sem cruzar as fronteiras internacionais, como resultado ou para evitar futuros efeitos de conflitos armados ou violências generalizadas, violações dos direitos humanos ou desastres.



Uma política eficaz de resposta e prevenção de deslocamentos devem enfrentar os fatores subjacentes desses deslocamentos e buscar a mitigação das mudanças climáticas e a redução dos desastres. Também devem: promover a acomodação dos conflitos e buscar a redução das desigualdades sociais e econômicas; aumentar a coesão social; fortalecer mecanismos locais de resolução de conflitos; avaliar o impacto de projetos de desenvolvimento que não gerem deslocamentos; e garantir a participação, a consulta e o consentimento das comunidades afetadas quando seja necessário realizar um deslocamento inevitável, inclusive em virtude de alguma catástrofe inevitável.

De acordo com a abordagem dos deslocamentos, é preciso garantir os direitos das pessoas deslocadas enquanto estiverem nessa condição, incluindo o direito à vida, o direito de viver livre de violência e o direito de escolherem onde desejam estabelecer residência. É necessário garantir que as famílias permaneçam juntas e reunir as que foram separadas pelos deslocamentos, além de proporcionar às pessoas deslocadas um nível de vida adequado, o que inclui acesso a alimentos, à água, a alojamento e habitação, a vestuário, à educação, à atenção médica e à documentação civil que lhes permita exercer os seus direitos.

Para resolver o problema dos deslocamentos, não basta oferecer soluções para assentamento, sendo necessário também garantir que as pessoas não sofram discriminação quando exercerem os seus direitos. Por isso, se invoca o conceito de soluções duradouras que façam com que as pessoas desfrutem de segurança e proteção no longo prazo, para que possam viver sem discriminação, para que tenham acesso a meios de subsistência e emprego, para que restabeleçam o direito à habitação, à terra e à propriedade, para que tenham acesso à documentação, para que passem pela reunificação familiar e para que



participem dos assuntos públicos, livres de discriminação e com acesso à Justiça.

Colocar em marcha uma política de soluções duradouras, baseada nos direitos, exige que os deslocados possam eleger voluntariamente e de forma informada o local onde gostariam de se estabelecer. Essas pessoas devem poder participar dessas soluções, que lhes permitam acesso ao apoio humanitário e ao planejamento do desenvolvimento local.

O debate atual ocorre em torno, sobretudo, das mudanças climáticas e de eventos como as inundações no Rio Grande do Sul em 2024, mas é importante reconhecer que, em nível mundial, o deslocamento interno é cada vez mais complexo e está entrelaçado a fatores sociais e a fatores políticos. Em muitos contextos de deslocamento, as pessoas afetadas já sofriam antes a marginalização social, política e econômica, o que as tornava mais vulneráveis e dificultava a reconstrução das suas vidas. Na tragédia do Rio Grande do Sul, havia pessoas refugiadas, que estavam muito vulneráveis àquela situação.

A convidada destacou que tem sido observado, no mundo, o aumento das interações entre os diferentes fatores que levam aos deslocamentos. As questões decorrentes das mudanças climáticas se somam a situações de conflito e de violência, e as pessoas acabam sendo cada vez mais afetadas pela interação entre esses fatores.

É preciso atentar para ações que promovem degradação ambiental e contribuem para as mudanças climáticas, com efeito direto sobre o deslocamento das pessoas. O desafio ligado aos deslocamentos internos é o de garantir que as pessoas deslocadas recebam o mesmo tipo de tratamento, com o estabelecimento de uma política que as trate de forma eficaz e equitativa, buscando superar os deslocamentos causados por fatores climáticos.



Quanto aos fatores contribuintes para os deslocamentos internos, é importante prescrever soluções de assistência em situações de conflito e violência generalizada e de catástrofes, bem como estabelecer projetos de desenvolvimento organizado.

A convidada elogiou os debates e os projetos do Congresso Nacional em relação aos deslocamentos internos causados por desastres e mudanças climáticas e defendeu que as propostas sejam implementadas. Ela destacou o papel relevante do Brasil ao abordar o fenômeno de forma integral e ofereceu o apoio da relatoria da ONU. Também se dispôs a visitar o Brasil em missão oficial, para conhecer a situação dos deslocamentos internos oferecer recomendações.

Em considerações finais, a Sra. Paula Gaviria Betancour elogiou o Projeto de Lei nº 2.038, de 2024 por estar embasado nos princípios diretores do deslocamento e em experiências comparadas. Ela observou que muitos dos aspectos discutidos nessa temática dizem respeito à prevenção de eventos que causam os deslocamentos ou pelo menos à sua mitigação. Para ela, os princípios reitores das políticas públicas e as fontes de direito comparado possibilitam medidas de mitigação, de adaptação e de redução de riscos, além de sistemas imediatos de alertas.

Quanto à política de direitos humanos, observou que há situações em que se sabe que é inevitável a ocorrência de uma catástrofe e que é preciso planejar as realocações. Nesses casos, são necessárias ações para prevenir e mitigar violações de direitos, buscando a preservação das identidades e das culturas das pessoas. Essas medidas dizem respeito ao planejamento e à organização do deslocamento, com respeito aos direitos humanos. As pessoas devem ter a opção de retornar ou de permanecer, principalmente aquelas que têm algum



tipo de raiz ou conexão com o território. Porém, quando o retorno ou a permanência são impossíveis, é preciso oferecer alternativas.

Por fim, a convidada alertou que é preciso compreender que uma única lei não soluciona os problemas. Assim, é necessário revisar outras normas e políticas, para que sejam ajustadas e harmonizadas com a política pública para os deslocados.

- Silvia Sander, oficial de proteção da Agência da ONU para Refugiados (Acnur)

A convidada informou que a última edição do relatório anual do Acnur, intitulado Tendências Globais, indicou que o número de pessoas deslocadas de maneira forçada, devido a conflitos, perseguições e grave e generalizada violação de direitos, alcançou níveis sem precedentes, ultrapassando a marca de 120 milhões de pessoas em todo o mundo. Esse número dobrou nos últimos dez anos e incluiu mais de 43 milhões de pessoas refugiadas, 6,9 milhões de solicitantes de asilo e 68,3 milhões de deslocados internos. Até que haja uma cooperação real e esforços coordenados para abordar as causas desses deslocamentos, incluindo situações agravantes, como desastres e eventos climáticos extremos, a previsão é de que os números continuem a aumentar.

Essas situações são associadas ou agravadas por desastres, eventos climáticos extremos ou outros eventos associados às mudanças climáticas, que são um multiplicador de vulnerabilidades, que geram deslocamentos e necessidade de proteção em todo o mundo.

Conforme o relatório do Acnur, ao final de 2023, três quartos das pessoas deslocadas estavam vivendo em países com alta ou extrema exposição a riscos relacionados ao clima, o que inclui o Brasil. Há indicativo de que 30% das



peças refugiadas e 75% das peças deslocadas internamente estão em países altamente vulneráveis às mudanças climáticas, o que demonstra a correlação crescente entre os efeitos desses fenômenos e outros fatores de deslocamento. O impacto das mudanças climáticas tem agravado a situação de populações que já estavam deslocadas e de comunidades em risco agravado de deslocamento, além de causar novos deslocamentos, sobretudo internos.

Eventos relacionados ao clima têm sido o principal motor de novos deslocamentos internos nas Américas. Segundo a oradora, entre 2012 e 2022, de um total estimado de 2,6 milhões de novos deslocamentos internos nas Américas, 2,1 milhões foram ocasionados por desastres, enquanto 500 mil foram ocasionados por conflitos e violência. Dados do Banco Mundial apontam que, até 2050, mais de 17 milhões de pessoas se deslocarão dentro dos seus próprios países na América Latina, devido a questões relacionadas às mudanças climáticas.

Quanto ao Rio Grande do Sul, a debatedora observou que os eventos de 2024 atingiram a maior magnitude histórica no Estado, mas destacou que episódios graves já haviam sido registrados em 2023, o que aponta para a ocorrência reiterada, sequencial e com intensidade cada vez maior. Ela informou que o Acnur tem atuado na resposta humanitária no Estado, em apoio aos esforços dos Governos Federal, estadual e dos municípios, para alcançar todas as pessoas afetadas, incluindo as populações brasileiras e as populações estrangeiras, como refugiados e migrantes que se encontravam na região.

Para a expositora, o Rio Grande do Sul se apresenta como um retrato de elementos que aparecem no Projeto de Lei nº 2038, de 2024, que institui a Política Nacional para Deslocados Internos. Os eventos de 2024 caracterizaram o maior desastre climático da história recente do Estado, atingindo mais de 96% do território (478 de 497 municípios). Estima-se que mais de 2,3 milhões de



peças tenham sido afetadas, incluindo mais de 530 mil pessoas deslocadas de suas casas, das quais, até a data de audiência, 422.753 ainda estavam em situação de deslocamento, incluindo 2.685 pessoas que se encontravam em abrigos ou alojamentos coletivos. Foram registradas 806 pessoas feridas, 28 pessoas desaparecidas e 183 mortes.

Silvia Sander informou que o Acnur atuou desde o começo da emergência, prestando apoio técnico aos atores locais, governamentais e da sociedade civil, com doações de itens de primeira necessidade, como redes mosquiteiras, cobertores, lâmpadas solares, kits de cozinha e unidades habitacionais de emergência. Também auxiliou com o mapeamento de necessidades, o atendimento a populações afetadas, principalmente de refugiados e de migrantes, e com a orientação e o referenciamento de casos de proteção. A atuação se deu sobretudo nas regiões do Vale do Taquari e de Caxias do Sul, nas cidades de Lajeado, Arroio do Meio, Encantado, Estrela, Cruzeiro do Sul, Muçum e Roca Sales e na Região Metropolitana de Porto Alegre.

A debatedora avaliou que é imperativo que todos se comprometam a abordar as consequências humanitárias dessas crises interligadas e a construir respostas em conjunto, além de atuar de maneira proativa na mitigação das mudanças climáticas e na adaptação a elas, com plena inclusão das pessoas deslocadas e tratamento do tema do deslocamento no marco das ações de prevenção e resposta do Estado.

A oradora classificou como oportuna a discussão do Projeto de Lei nº 2.038, de 2024, tendo em vista o cenário global e regional, ilustrado pela calamidade do Rio Grande do Sul. Ela ressaltou o papel complementar do projeto à legislação vigente, como a Lei do Refúgio (Lei nº 9.474, de 1997) e a Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017).



Mencionou os três conceitos-chave do projeto para tratar do deslocamento interno, que são os conceitos de regresso, de relocação e de reintegração. Ressaltou as medidas relacionadas a desaparecidos e a respostas de médio e longo prazo. Lembrou que a proposição se inspira no principal marco internacional sobre a matéria, qual seja, os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, aprovados em 1998 pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Por definição, de acordo com esses princípios, pessoas deslocadas internas são “pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado”. Os deslocados internos não abandonam o seu país de origem e de cidadania, e, portanto, mantêm os mesmos direitos de que gozam todas as outras pessoas do seu país. Eles são parte da população civil e só se diferenciam dos outros cidadãos por estarem em uma situação de maior vulnerabilidade e possuírem necessidades específicas em razão do deslocamento forçado.

A responsabilidade primária e principal nas respostas aos desafios enfrentados pelos deslocados internos recai sobre o governo dos Estados nacionais onde se encontram, que tem o encargo de suprir as suas diferentes necessidades e de garantir o respeito aos seus direitos, com o apoio de diversos atores sociais, incluindo organismos internacionais e a sociedade civil.

Na América Latina, países como Colômbia, Peru, Honduras e El Salvador têm avançado em matéria de marcos normativos e políticas especializadas nas respostas a deslocamentos internos e podem inspirar as



reflexões sobre a proposição discutida no Congresso Nacional do Brasil. O ideal é que as pessoas, assim que cesse o motivo do deslocamento, possam retornar às suas casas, embora isso nem sempre seja possível. No Rio Grande do Sul, por exemplo, milhares de pessoas viviam em locais que foram completamente destruídos ou severamente danificados, sendo a reconstrução desaconselhável ou inviável.

Discussões como as promovidas pela CMMIR se prestam não apenas para lembrar os desafios, mas para alimentar o debate em busca de soluções coletivas e compartilhadas, que promovam um futuro mais justo e sustentável, com cidades e comunidades resilientes, sem discriminação e com igualdade de oportunidades para todas as pessoas deslocadas internamente no Brasil. É importante que o projeto de lei em discussão reforce medidas de prevenção, preparação, contingência e resposta ao tema dos deslocamentos internos, com plena inclusão, participação e consulta às próprias pessoas deslocadas.

O Acnur manifestou o comprometimento em cooperar tecnicamente com o desenvolvimento de ações multissetoriais nessa matéria, como as discussões do Projeto de Lei nº 2.038, de 2024. A oradora informou que o Acnur tinha o interesse de apresentar um parecer técnico com sugestões inspiradas nas melhores práticas internacionais, com a intenção de que proposições dessa natureza sejam catalisadoras de ações concretas e transformadoras.

Em resposta a questionamentos apresentados durante a audiência pública, a Sra. Silvia Sander abordou possíveis lacunas evidenciadas pela experiência recente em relação à capacidade de resposta a desastres, o que, por sua vez, se relaciona aos aspectos que podem ser fortalecidos na Política Nacional sobre Deslocados Internos. Para ela, um dos fatores principais diz respeito ao planejamento de contingência e à preparação, que devem ser ampliados e aprimorados, antes da ocorrência dos desastres. É preciso entender



que eventos climáticos extremos seguirão acontecendo, em escalas ampliadas de magnitude e de repetição. A oradora avalia que falta uma discussão mais aprofundada sobre quais medidas preventivas e de resposta emergencial podem ser adotadas diante de desastres e de outros eventos que podem gerar deslocamento humano massivo.

Nesse sentido, apontou a avaliação de quais estruturas devem estar preparadas para serem rápida e adequadamente ativadas em caso de necessidade, por exemplo, de abrigo emergencial. Outros pontos incluem a definição dos atores e mecanismos de coordenação especializada que devem ser colocados em funcionamento, com definição de atribuições e de orçamento, inclusive para evitar duplicação de esforços e uso ineficaz de recursos. Essas medidas devem garantir assertividade, eficácia e agilidade nas respostas, com centralidade da pessoa como ponto de partida para todas as ações, além da busca da mitigação dos danos, da reparação dos direitos violados e da prevenção de novas violações.

Eventos como os registrados no Rio Grande do Sul ressaltaram a importância de discutir estratégias, planejamentos de contingência e preparação, no país, na região e no mundo. A convidada mencionou que no Japão houve uma ação de evacuação de 5 milhões de pessoas por causa de um tufão, ressaltando aspectos como o planejamento de uma medida dessa envergadura e a estratégia de comunicação com a população. Ela observou que os exercícios de preparação das comunidades para esse tipo de situação demandam tempo, sendo necessário acelerar esse processo.

A preparação e o planejamento de contingência têm a ver com o aproveitamento das melhores práticas internacionais e internas e dos mecanismos de coordenação entre os diversos atores, que devem ser multissetoriais e incluir a participação ativa das pessoas afetadas, de atores da



sociedade civil e do poder público, além da colaboração de organismos internacionais.

As medidas devem considerar tanto o ponto de vista da resposta operacional, no território, quando da ocorrência do desastre, quanto o ponto de vista do desenho das políticas públicas. Ela propôs uma reflexão sobre como a Política Nacional para Deslocados Interno, a Política Nacional das Populações Atingidas por Barragens, o Plano Nacional de Defesa Civil para respostas a desastres e Plano Clima dialogam entre si, se retroalimentam e se fortalecem. Avaliou que nenhuma dessas políticas substitui a outra, mas que elas têm uma série de interseções, o que demanda coordenação e um desenho mais eficaz de preparação para as situações a serem enfrentadas.

Por fim, a convidada reiterou a importância da participação das pessoas afetadas, seja nos instrumentos incluídos no projeto de lei em discussão, seja nas políticas mencionadas. Ela defendeu que sejam estratégias específicas, que condicionem a tomada de decisão à garantia de participação livre e informada, sobretudo das pessoas deslocadas ou atingidas ou que tendam a serem deslocadas e atingidas.

- Tarciso Dal Maso Jardim, consultor legislativo do Senado Federal

O convidado destacou que o Projeto de Lei nº 2.038, de 2024, teve por inspiração a tragédia ocorrida no Rio Grande do Sul. Observou que os eventos tiveram consequências humanitárias sem precedentes, com uma sequência de enchentes, seguramente derivadas da alteração climática por que passa o planeta Terra. Essa é a motivação social do projeto, no sentido de pensar o deslocamento em razão de calamidades e de outros tipos de violência.



O expositor observou que bons projetos nessa área surgem em relação a um caso concreto. A lei de Migração foi derivada de dois grandes movimentos de mobilidades humanas, primeiramente de haitianos, e posteriormente de venezuelanos. A Lei de Refúgio teve a contribuição de pessoas exiladas pela ditadura militar brasileira.

O fato social que motiva o Projeto de Lei nº 2.038, de 2024, é a tragédia do Rio Grande do Sul, mas a proposição é mais abrangente, dada a responsabilidade diante de todos os fatores de deslocamentos internos possíveis já ocorridos ou que poderão ocorrer. O texto segue os Princípios Orientadores das Nações Unidas relativos aos Deslocados Internos e trabalha todas as hipóteses, sobretudo os casos de violência e de calamidade, seja a decorrente de causas naturais, seja a provocada pelo ser humano. Entre as calamidades causadas pelo ser humano, o orador lembrou dos casos do rompimento da barragem de rejeitos da Vale em Brumadinho/MG, os afundamentos do solo em Maceió/AL (caso Braskem) e os incêndios florestais registrados no Brasil em 2024, muito provavelmente causados por ação humana.

Para não entrar no debate sobre se a calamidade é ou não é natural, o projeto abrange todas as situações de calamidade, humanas ou naturais, que, às vezes, são conjugadas, e as situações de violência. Embora o Brasil não esteja envolvido em algum conflito armado internacional ou não haja registro de conflito armado interno, o País convive com a violência. O projeto trata da possibilidade de conflitos armados e da violência coletiva como possível causadora de deslocamento interno. Também há menção à possibilidade de graves violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, ou, em termos penais, crimes contra a humanidade e crimes de guerra que causem deslocamentos internos. Esses elementos apontam como é abrangente



o escopo de classificação do projeto, apesar de a inspiração ter sido o caso do Rio Grande do Sul.

O projeto trabalha com as ideias de reintegração, de realocação e de regresso. Busca-se dar integridade às pessoas deslocadas internamente de maneira forçada ou em razão de calamidade ou violência, de modo que sejam realocadas ou retornem aos seus lares, se isso for possível, sendo essa a situação ideal. É preciso garantir integridade às pessoas tanto na saída quanto no eventual retorno, ou seja, é preciso garantir sempre a dignidade das pessoas.

A proposição conta com um arcabouço de proteção aos direitos humanos, tratando de temas como a não discriminação, o acesso aos direitos sociais e a segurança alimentar. O orador apontou a possibilidade de se considerar tais disposições como redundantes, mas lembrou que, apesar de a Constituição Federal e de diversas leis consagrarem garantias, o fenômeno do deslocamento interno é novo e não estão mapeados o grau e o tipo de discriminação que essas pessoas podem sofrer. É possível analisar eventos passados, mas a dimensão dos eventos registrados no Rio Grande do Sul requer um estudo sobre os impactos em matéria de violação dos direitos humanos da população atingida.

Como o projeto envolve a possibilidade do deslocamento de pessoas em situação de violência ou de eventual conflito, em virtude, por exemplo, de decretação estado de sítio ou de emergência que levem à supressão de direitos, o orador avaliou que o reforço de direitos não se apresenta como redundante, e essa foi a motivação do projeto. O texto se baseia em princípios típicos dessa matéria, como a solidariedade federativa, inspirada na política de migração. A ideia de solidariedade federativa também existe na lei que trata da crise humanitária de Roraima, decorrente da entrada massiva de imigrantes venezuelanos. Observa-se que, quando há um grande deslocamento, o primeiro ponto de chegada das pessoas deslocadas não costuma ter condições de oferecer



um padrão mínimo de dignidade a esse público, sendo necessária a solidariedade federativa para enfrentar, como país, essa situação.

Outro princípio relevante é a proibição de deslocamento arbitrário do território onde as pessoas vivem. São sempre necessários o diálogo e o assentimento dessas pessoas e não é possível que ocorram políticas segregacionistas ou expulsões coletivas. É preciso reconhecer que podem ser necessários cuidados com a segurança e com a saúde das pessoas, mas a abordagem deve ser cuidadosa. O projeto considera que no Brasil há coletividades com maior vinculação com o território do que outras, a exemplo dos povos tradicionais e indígenas, que são especificamente citados.

Além dos princípios, o projeto trata de garantias. Diferentemente da mobilidade externa, que implica a aplicação de regras sobre refúgio e migração, os problemas a serem enfrentados estão no território nacional. Quando um refugiado estrangeiro ingressa no Brasil, o problema que motivou o deslocamento permanece em seu local de origem. Quando um nacional se desloca no território, o problema está nesse mesmo território. Assim, não basta acolher a pessoa deslocada: é preciso resolver o problema que causou o deslocamento, seja a vulnerabilidade, seja a violência, seja a questão ambiental. O desafio suplementar do projeto é o enfrentamento do fator do deslocamento.

As garantias estão consubstanciadas na política de cuidado aos familiares desaparecidos; na busca pelos desaparecidos; no reordenamento do sistema de saúde em prazo razoável e emergencial, com permissão de acesso a organizações humanitárias; e na recuperação do direito à habitação.

No processo de deslocamento, há necessidade de medidas de assistência emergencial e de medidas duradouras. No caso das enchentes que ocorreram no Rio Grande do Sul, houve muito esforço emergencial, mas ainda são necessárias medidas duradouras de assistência. A previsão de medidas de



assistência duradouras é um avanço em relação à legislação atual, que só prevê medidas emergenciais. As medidas duradouras são relacionadas à educação, ao saneamento e à segurança, e se inserem no pacto federativo, quanto ao financiamento necessário para sua execução.

O Projeto de Lei nº 2.038, de 2024, tem inspiração em legislação comparada, e nas experiências de países como Estados Unidos, Colômbia, Peru e Honduras e na região dos Grandes Lagos, na África.

O orador sugeriu à CMMIR que enviasse recomendação ao Governo Federal, para que fosse formalizado convite à relatora especial sobre Direitos Humanos da ONU para uma visita ao Brasil a fim de verificar a situação dos deslocados internos.

Em considerações, finais, o Sr. Tarciso Dal Maso Jardim ressaltou que a análise do projeto consideraria os deslocamentos inevitáveis e o planejamento das realocações, avaliando que esse tema deve ser definido do ponto de vista da União, juntamente com os demais entes federativos, incluindo os Municípios.

Destacou a relevância da criação de protocolos de avisos e de procedimentos diante de possíveis deslocamentos. Ressaltou que a participação das comunidades é um assunto contemporâneo para o tratamento de violações aos direitos humanos como um todo. Há alguns tratados internacionais que ressaltam esse aspecto, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, quanto a populações tradicionais e indígenas. No caso dos deslocamentos, é imprescindível escutar o que as pessoas deslocadas desejam. A participação da população atingida faz parte da engenharia do próprio projeto.



Por fim, o orador observou que não há previsão no projeto em relação aos animais, mas reconheceu a possibilidade de tratamento desse tema. Lembrou que um dos símbolos da tragédia do Rio Grande do Sul foi o cavalo Caramelo, resgatado de um telhado, o que aponta para a possibilidade de abordagem do tratamento a animais domésticos e de criação e mesmo aos animais selvagens.

- Carolina Morishita Mota Ferreira, coordenadora-geral de Acesso à Justiça e Redução de Litigiosidade da Secretaria de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)

A convidada destacou que os acontecimentos no Rio Grande do Sul trouxeram o entendimento sobre a necessidade de mudanças legislativas, pois houve uma sequência de eventos graves, e há expectativa de que essas catástrofes continuem acontecendo. Ela elogiou a atuação propositiva da CMMIR, na busca de proteção às pessoas, para tornar menos dolorosas as situações em que ocorram deslocamentos internos.

A oradora discorreu sobre a relevância da discussão de políticas nacionais, apontando o exemplo da Política Nacional das Populações Atingidas por Barragens como um referencial legislativo que assegura a conquista de direitos para as pessoas. A lei que criou essa Política instituiu o princípio da centralidade da vítima, que já estava consolidado na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas não estava expresso em nenhuma lei. A criação de uma política nacional permite a qualificação da discussão sobre os direitos, inclusive por parte do Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal, e estabelece um norte em caso de violação de direitos humanos.



A expositora observou que as questões climáticas estão relacionadas a violações de direitos humanos. Apontou que o planejamento e a construção de grandes empreendimentos costumam afetar grande número de pessoas, inclusive quando há situações de negligência e de imprudência na operação, que causam danos às populações dos arredores. Temas como a possibilidade de reconstrução e de reintegração retomam situações como o rompimento da barragem da Samarco de Fundão, em Mariana/MG, que causou danos às comunidades de Bento Rodrigues e Gesteira, em Mariana e em Barra Longa/MG, na Bacia do Rio Doce. Cerca de nove anos depois do desastre, muitas casas ainda não haviam sido entregues às pessoas afetadas.

Outro aspecto relevante do Projeto de Lei nº 2.038, de 2024, diz respeito aos povos e comunidades tradicionais que permanecem deslocados. O deslocamento pode ser temporário ou pode ser permanente, e quando se estende no tempo, exige providências rigorosas e fiscalização. A oradora apontou que, também em relação ao rompimento da barragem de Fundão, a comunidade quilombola de Santa Efigênia ainda não havia sido atendida pelas empresas responsáveis pelo desastre e pela Fundação Renova, criada para tratar das reparações, sob a alegação de que as residências não haviam sido atingidas pela lama. No entanto, ressaltou a mobilização para que houvesse reconstrução e reparação nos arredores dos locais atingidos. Assim, defendeu previsão normativa expressa de que as populações dos arredores dos locais atingidos sejam atendidas em suas necessidades.

Outro aspecto dos desastres é o de que o pensamento natural é o de que as pessoas deslocadas perdem suas residências. No entanto, é preciso pensar também na perda de vínculos afetivos e da rede de apoio. A oradora lembrou que, no caso do afundamento do solo em Maceió/AL, causado pela Braskem, as entrevistas com os atingidos sempre mencionavam a transformação do modo



de vida das pessoas, ainda que não houvessem elementos tradicionais, mas simplesmente por fatores como o aumento do custo de vida e o adoecimento, porque as famílias não foram realocadas conjuntamente. As famílias foram espalhadas por diferentes bairros. Mães que conseguiam gerar renda para a família porque deixavam os filhos com uma vizinha ou com um familiar de confiança, passaram a precisar se deslocar por toda a cidade para ter esse tipo de apoio. A convidada observou que esse processo afeta especialmente as mulheres, apontando a necessidade dos recortes de gênero e de raça sempre que há discussão sobre as pessoas vulnerabilizadas. Ressaltou que as mulheres passam pela invisibilização da sua renda, pois muitas vezes as suas atividades são informais e as redes de cuidados comunitárias que elas compõem são desconsideradas nas medidas de reparação.

A oradora elogiou o projeto, por auxiliar conceitualmente a fugir da ideia de que a reconstrução ou a reintegração seriam apenas indenizatórias. Ela lembrou que em certos espaços existe o falso discurso de que basta uma indenização pecuniária para que haja reparação dos danos causados. Conforme a legislação avança, é importante explicitar que, além da reparação individual e pecuniária, são necessárias reparações comunitárias, coletivas e difusas. Os desastres atingem não apenas as pessoas do território, mas a própria construção comunitária da sociedade brasileira, tendo em vista a solidariedade das pessoas umas com as outras. Nos grandes desastres, como os de Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais, da Braskem, em Alagoas, e das enchentes no Rio Grande do Sul, a resposta solidária das pessoas foi um dos mais fortes indicadores de proteção. Também está presente nos incêndios e nos problemas enfrentados por comunidades tradicionais da Amazônia.

A expositora defendeu que a escuta e a participação das pessoas que vivenciaram esses problemas são essenciais para a solução, e que estudos



técnicos e pareceres nem sempre são aptos a mensurar as necessidades reais das comunidades atingidas. As soluções precisam atender de forma satisfatória as pessoas que tiveram os seus direitos violados, e essa satisfação é parte integrante de qualquer medida de reconstrução.

No caso do rompimento da barragem da Vale em Brumadinho/MG, a oradora destacou que os eventos se deram nos limites do cinturão verde de Belo Horizonte, que abriga muitos agricultores familiares que abasteciam a capital. Na região do Rio Doce, especialmente nos territórios de Resplendor e Conselheiro Pena, há pescadores artesanais e agricultores familiares. Segundo a convidada, essas pessoas receberam propostas de soluções como o cultivo de flores ou a piscicultura, como possíveis fontes alternativas de renda. Porém, essas propostas não atendem a aspectos como tradicionalidade, respeito ao modo de vida, construção social e identidade de pertencimento à comunidade e ao território.

A debatedora avaliou que a legislação é aprimorada e se torna duradoura e eficaz quando são assegurados espaços múltiplos e acessíveis para manifestação dos movimentos sociais, associações e lideranças. Nesse sentido, a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens contém mecanismos que garantem essa participação, a exemplo das assessorias técnicas independentes, custeadas por empresas como mecanismo multissetorial, contando com técnicos escolhidos pelas pessoas dos próprios territórios, para auxiliar na construção de propostas e de medidas de reparação.

Ela informou que a Secretaria de Acesso à Justiça do MJSP tem um projeto em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro e com o Movimento dos Atingidos por Barragens em São Sebastião/SP, para atendimento às pessoas atingidas por deslizamentos em fevereiro de 2023. Foi disponibilizada uma clínica de acesso à Justiça, com a participação de



lideranças, comunidades e técnicos, para alcançar o melhor entendimento sobre os eventos e sobre os mecanismos de prevenção que poderiam ser adotados, tendo em vista a possibilidade de novos eventos ocorrerem. Existe preocupação quanto à definição sobre se há segurança na permanência da comunidade nos locais atingidos ou se o deslocamento para outro território é inevitável. A clínica já teve seus trabalhos iniciados e conta com aulas e atividades realizadas com a comunidade, buscando fortalecer a pauta de prevenção e de construção de políticas públicas perenes. Os objetivos incluem a promoção da capacitação das pessoas e a compilação de dados que permitam diagnósticos e construções de políticas públicas bem fundamentadas.

Em considerações finais, a Sra. Carolina Morishita Mota Ferreira destacou que, o grande número de perguntas apresentadas durante a audiência pública, de todas as regiões do Brasil, demonstra que o tema é uma preocupação nacional. Embora a mobilização tenha surgido em razão dos eventos no Rio Grande do Sul, trata-se de uma preocupação cotidiana das pessoas, em relação a temas como financiamento, participação, prevenção e criação de protocolos.

A oradora reiterou que o projeto de lei contém um arcabouço muito forte para a proteção de direitos. Observou, por exemplo, que a proposição trata da capacitação profissional como um direito, categorizada simultaneamente como uma medida emergencial e como uma medida duradoura. Normalmente, os primeiros pensamentos sobre a situação das pessoas deslocadas internamente se voltam a necessidades básicas, como roupas, alimentos e alojamento, mas nota-se que essas pessoas ficam com a renda familiar prejudicada, o que gera consequências sobre a capacidade de sustento e sobre a saúde mental. Embora o atendimento de saúde especializado seja abordado no projeto, não se pode esquecer que o sustento da família é uma das maiores preocupações do povo brasileiro.



Outro ponto do projeto que foi destacado pela convidada é a localização de pessoas falecidas, algo muito sensível, que mobiliza as famílias. Ela lembrou que no desastre de Brumadinho/MG, três das 272 vítimas ainda não haviam sido localizadas, não sendo possível que as famílias fizessem o sepultamento. No desastre de Mariana/MG, foram registradas oficialmente 19 mortes (parte da população considera que houve 20 mortes, porque uma mulher sofreu um aborto), e uma dessas vítimas nunca foi reconhecida. O projeto supre uma lacuna quanto ao tratamento de situações em que as vítimas não são localizadas.

Por fim, a oradora destacou como positiva a proposta de incluir os animais no escopo do projeto de lei, entre os pontos que tratam da assistência duradoura e emergencial. Como esse ponto específico foi trazido durante a audiência pública, a convidada concluiu sua apresentação destacando que a apresentação dessa proposta confirma a relevância da participação popular nas discussões legislativas.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A CMMIR, no ano de 2024, concentrou-se em três pontos chaves: (1) a situação dos imigrantes/refugiados no Aeroporto de Guarulhos, (2) reflexões sobre a nova Política Nacional de Migração e Refúgio, em desenvolvimento pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, e, (3) reagindo à grave situação de vulnerabilidade do povo gaúcho devido à maior enchente da história sofrida pelo Estado, debate sobre a Política Nacional para Deslocados Internos.

Em relação a esses assuntos, foram promovidas algumas proposições.



Sobre o tema dos imigrantes/refugiados no Aeroporto de Guarulhos, foram feitos os seguintes requerimentos:

- Req. 10/2024 CMMIR, de autoria do Deputado Túlio Gadêlha e da Senadora Mara Gabrilli: Requer informações ao Ministro de Portos e Aeroportos, Sr. Silvio Serafim Costa Filho, acerca da atuação da Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC em relação aos imigrantes inadmitidos e retidos no Aeroporto de Guarulhos em condições insalubres e submetidos a violações de direitos humanos. O Senador Styvenson Valentim apresentou voto favorável ao Requerimento. Aguarda Decisão da Mesa.

Recomenda-se que Mesa Diretora decida em consonância com o voto do Senador Styvenson Valentim.

- Req. 12/2024 CMMIR, de autoria da Senadora Mara Gabrilli: Requer informações ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sr. Ricardo Lewandowski, em relação aos imigrantes inadmitidos e retidos no Aeroporto de Guarulhos em condições insalubres e submetidos a possíveis violações de direitos humanos. O Senador Styvenson Valentim também apresentou voto favorável a esse Requerimento. Aguarda Decisão da Mesa.

Recomenda-se que Mesa Diretora decida em consonância com o voto do Senador Styvenson Valentim.

Sobre a Política Nacional para Deslocados Internos, foi apresentado o Projeto de Lei nº 2038, de 2024, de autoria do Senador Paulo Paim, que, ainda aguarda despacho para seguir seu trâmite desde 24 de maio de 2024. Recomendamos à Presidência do Senado Federal que dê seguimento a esta proposição.



Durante audiência pública realizada, em 6 de agosto de 2024, pela Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados que debateu a criação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia prevista no art. 120 da Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), a coordenadora de Promoção dos Direitos das Pessoas Migrantes, Refugiadas e Apátridas, do Ministério dos Direitos Humanos, e a representante da Rede Infâncias Protagonistas reforçaram a urgência da criação de políticas públicas para a inclusão e para a permanência de crianças e jovens imigrantes e refugiados nas escolas públicas brasileiras. Diante do exposto, a senadora Mara Gabrilli, relatora da CMMIR, apresentou o Projeto de Lei nº 3289, de 2024, que altera a redação do inciso XIV do art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), para incluir o respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária de pessoas imigrantes, refugiadas e indígenas. A matéria foi despachada para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) onde se encontra sob relatoria da senadora Leila Barros. Posteriormente a matéria segue para a Comissão de Educação (CE), em decisão terminativa.

Por fim, a relatora, senadora Mara Gabrilli, dando continuidade no acompanhamento da situação dos nacionais afegãos, oficiou os Ministérios da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores acerca da Portaria Interministerial (MJSP/MRE) nº 42/2023, que condicionou o visto humanitário dessas pessoas ao Patrocínio Voluntário de Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Em 2 de setembro de 2024, o Edital de Chamamento Público nº 01/2024, que regulamentou esse dispositivo da Portaria Interministerial foi finalmente publicado no Diário Oficial da União (DOU). Nele, as entidades são convidadas a participar do Programa de Reassentamento, Admissão e Acolhida Humanitária por Via Complementar e Patrocínio Comunitário. A execução do



programa é fruto da ação coordenada entre o MJSP; o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania; e o Ministério de Relações Exteriores. Também são parceiros da iniciativa o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

As OSCs, que se candidataram a receber os nacionais afegãos, apresentaram suas propostas e os documentos solicitados. Neste momento, aguardamos a publicação das OSCs selecionadas por meio do Edital de Chamamento Público para que os afegãos aptos possam ter seus nomes encaminhados ao MRE para que se proceda à emissão do visto humanitário. As organizações selecionadas serão responsáveis por diversas etapas do acolhimento, como as orientações no local de origem (antes da partida), o apoio na chegada ao Brasil, o abrigo temporário de, no mínimo, um ano e a assistência para a inserção nos sistemas públicos de saúde, de educação e de assistência social. Além disso, as organizações deverão promover cursos de Português e de capacitação profissional para garantir que os beneficiários tenham acesso aos direitos e aos serviços necessários para sua plena integração na sociedade brasileira.

Recomenda-se que no próximo ano, a CMMIR continue acompanhando os desdobramentos da Portaria nº 42/2023, inclusive sobre a sua renovação, visto que vigorará apenas até 31 de dezembro do corrente ano.

Esse é o relatório, o qual submeto aos pares dessa Comissão.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



Assinado eletronicamente, por Sen. Mara Gabrilli

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7886931655>