

**Comissão Mista Permanente para Migrações Internacionais e
Refugiados – CMMIR**

Proposta de Plano de Trabalho para 2021

Presidente: Senador **PAULO PAIM**

Vice-Presidente: Deputada **BRUNA FURLAN**

Relatora: Deputado **TÚLIO GADELHA**



CD/21371.77443-00

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 (doravante 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.



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 0 *

Esta Relatoria, a fim de apresentar o relatório anual das atividades desenvolvidas, previsto no parágrafo único do Ato Conjunto nº 1, de 2019, está circunscrito à limitação de tempo, pois a instalação da CMMIR deu-se somente em 14 de setembro, devido a dificuldades derivadas da pandemia. Portanto, o plano de trabalho de 2021 será limitado a poucos meses de atuação.

Conforme descrito, o objeto geral da CMMIR já é bem delimitado, porém, quanto aos objetos específicos, eles necessariamente variam. A fim de melhor identificá-los, a CMMIR irá relevar sobretudo os requerimentos apresentados quando da audiência de inauguração e os apresentados por este Relator e ainda não apreciados.

Os requerimentos aprovados são os seguintes. Primeiro, os requerimentos aprovados:

1. Autor: Senador Paulo Paim; objeto: realização de audiência pública conjunta com a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal (CDH) com o objetivo de debater sobre a situação internacional dos migrantes e refugiados sob a ótica da perspectiva dos Direitos Humanos (“Na audiência poderemos nos aprofundar sobre a situação dos desastres ambientais no Haiti e os consequentes fluxos migratórios; a manutenção da política de expulsão de migrantes por parte dos Estados Unidos; nos debruçar sobre o cenário da migração venezuelana no Brasil e; sobre a real dimensão do conflito no Afeganistão; dentre outros temas da agenda internacional de migração e refúgio”).
2. Autor: Senador Paulo Paim; objeto: convite para que sejam prestadas, pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Carlos Alberto Franco França, informações sobre a retirada dos brasileiros do



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 0 *

Afeganistão, a eventual recepção de refugiados vindos do Afeganistão, o posicionamento do Brasil em relação à crise humanitária no Afeganistão

3. Autor: Senador Telmário Mota (e Senador Chico Rodrigues, por força do Requerimento 4); objeto: realização de audiência com autoridades de Boa Vista e Pacaraima sobre a imigração do povo venezuelano.

4. Autor: Senador Chico Rodrigues; objeto: requer adição de assinatura ao Requerimento nº 3.

5. Autor: Senador Paulo Paim; objeto: realização de audiência pública para debater a situação dos brasileiros no exterior.

6. Autor: Senador Paulo Paim; objeto: realização de audiência pública para debater migração e refúgio sob a ótica do preconceito, xenofobia e racismo.

7. Autor: Senador Paulo Paim; objeto: realização de ciclo de audiências públicas para debater mudanças climáticas, desastres ambientais, migração e refúgio.

8. Autor: Senador Paulo Paim; objeto: realização de ciclo de audiência públicas para debater a situação dos migrantes e refugiados no Brasil (“nesse ciclo de debates poderemos nos aprofundar acerca das quantidades de migrantes no Brasil, a condição e particularidades dos grupos aqui presentes, municipalização, condição das fronteiras, revalidação dos diplomas, trabalho, pessoas com deficiência, migrações indígenas dentre outras questões pertinentes ao tema”).

Ainda não foram apreciados os seguintes requerimentos:



9. Autor: Senador Paulo Paim; objeto: realização de audiência pública, a ser realizada em data oportuna, a fim de debater o “Reconhecimento fotográfico de pessoa”.

10. Autor: Deputado Túlio Gadelha; objeto: convocação do Ministro de Estado de Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França, para prestar esclarecimentos sobre os empecilhos impostos pelo Ministério para concessão de visto humanitário para afegãos, bem como prestar explicações sobre as ações da pasta em relação à deportação de Brasileiros dos Estados Unidos da América.

11. Autor: Deputado Túlio Gadelha; objeto: o Relator propõe visita da Comissão a Recife e região metropolitana, a fim de verificar os resultados da interiorização de venezuelanos, bem como a situação dos imigrantes no mundo do trabalho, com olhar especial para a submissão a condições análogas a escravidão e para o trabalho infantil.

Isto posto, passemos às atividades que propomos realizar nos três meses restantes de trabalho legislativo de 2021.

2. ATIVIDADES PROPOSTAS

Para levar a contento a competência desta Comissão sobre migrações e refugiados, sugere-se que sejam realizadas duas audiências públicas temáticas, uma reunião com o Ministro de Estado de Relações Exteriores, duas visitas (nomeadamente, a Recife e Roraima) e por fim reunião específica para apresentação do relatório.

Inicialmente, pontua-se que o Requerimento nº 8/2021 da CMMIR será abordado em várias atividades. Nas visitas a Recife, Boa



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 0 *

Vista e Pacaraima será debatida a municipalização; na visita a Roraima a condição das fronteiras e as migrações indígenas; na audiência conjunta com a CDH a revalidação dos diplomas e as pessoas com deficiência; e na visita a Recife o tema do trabalho

Além disso, o presente plano, por questão temporal e temática não tipicamente migratória, somente não contemplará o Requerimento nº 9 de 2021 da CMMIR (ainda não aprovado).

2.1 Audiências Públicas conjunta com a CDH, sobre refugiados, com especial atenção à situação do Afeganistão; e submissão de requerimento para visita a Recife (semana de 4 a 8 de outubro e semana de 12 a 19 de novembro)

Preliminarmente, submete-se à apreciação da Comissão requerimento para convite do Ministro das Relações Exteriores comparecer à Comissão e visita a Recife, a fim de debater a interiorização de venezuelanos e a relação migração e trabalho. Em seguida, submete-se este plano de trabalho para apreciação do colegiado.

Posteriormente, em atendimento ao Requerimento nº 1/2021 da CMMIR, realiza-se audiência pública conjunta com a CDH sobre refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas no Brasil, com atenção especial aos oriundos do Afeganistão, sem esquecer da situação de haitianos, sírios, venezuelanos e outros fluxos derivados de crises humanitárias.

De acordo com o estudo sobre os 20 da aplicação da Lei do Refúgio (Lei nº 9.474, de 1997): “No período de 1998-2007, a região de origem majoritária é a África, com 65,78% do percentual de



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 *

reconhecimento do status de refugiado. No período de 2008-2017, o Oriente Médio apresenta números significativamente superiores ao período anterior (de 6,67% para 53,65%), tornando-se a principal região de origem”¹ de refugiados para o Brasil. Desde 2018, sobretudo com o reconhecimento em 2019 da condição de refugiados dos venezuelanos, a maior parte dos refugiados vem das Américas. Conforme Relatório do Ministério da Justiça sobre Refugiados², entre 2011 e 2020, o maior número refugiados reconhecidos é o de venezuelanos (46.412), seguido de sírios (3.594) e congoleses (1.050), embora dentre os solicitantes de refúgio no período o percentual é distinto: venezuelanos (60%), haitianos (23%) e cubanos (5%).

Em razão da pandemia houve diminuição dos pedidos em 2020, quando o Brasil recebeu 28.899 solicitações de reconhecimento, 65,0% a menos que 2019, com 82.552 solicitações.

Desse modo, na oportunidade da audiência também será contemplado os Requerimentos nºs 5 e 6/2021 da CMMIR, ao abordar na audiência pública, de um lado, a intersecção entre direito dos refugiados e direitos humanos, duas vertentes da proteção internacional da pessoa humana, com enfoque no preconceito, xenofobia e racismo (Requerimento nº 5/2021 da CMMIR).

De outro lado, em particular ao considerar a situação dos haitianos, será debatida a relação entre mudanças climáticas, desastres ambientais e o refúgio (Requerimento nº 6/2021 da CMMIR).

¹ JUBILUT, Liliana Lyra et al. Reconhecimento de Status de Refugiado pelo Brasil: Dados dos primeiros 20 anos da Lei 9.474/97. Brasília: ACNUR, 2021, p. 10.

² SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; COSTA, L. F. L.; MACEDO, M. Refúgio em Números, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 0 *

Por fim, o tema das pessoas com deficiência deve ser aqui ventilado. Um dos pontos com menor atenção na política migratória brasileira é a das pessoas com deficiência, que historicamente sempre sofreram preconceito explícito na legislação brasileira. Expressamente eram proibidas de imigrar, mediante linguagem preconceituosa e excludente.

2.2 Audiência Pública com a vinda do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Senhor Carlos Alberto França (novembro de 2021)

O Requerimento nº 2/2021 da CMMIR convida o Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Carlos Alberto Franco França, para prestar informações sobre a retirada dos brasileiros do Afeganistão, a eventual recepção de refugiados vindos do Afeganistão e o posicionamento do Brasil em relação à crise humanitária no Afeganistão.

O Requerimento nº 10/2021 da CMMIR convida o referido Ministro a presencialmente prestar esclarecimentos sobre os empecilhos impostos pelo Ministério para concessão de visto humanitário para afegãos, bem como prestar explicações sobre as ações da pasta em relação à deportação de Brasileiros dos Estados Unidos da América.

Evidentemente, é impossível restringir a vinda do Ministro de Estado somente a questionamentos sobre o Afeganistão e deportação de brasileiros dos Estados Unidos, sendo franqueada a palavra ao Ministro e aos senadores e deputados para envolver outros tópicos sobre migrações e refúgios que afetam o trabalho do Itamaraty.

Dentre os temas possíveis de abordagem com o chanceler, para além do Afeganistão, sugerimos, por exemplo, soluções para desafios com



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 *

que se vêm defrontando migrantes e refugiados no Brasil e emigrantes brasileiros em face do quadro da pandemia do novo coronavírus; bem como esclarecimento sobre posicionamento do País perante organismos internacionais e diálogo bilateral em relação a migrações e refúgio.

2.3 Visita a Recife-PE e região metropolitana (semana 04 a 08 de novembro)

Uma vez aprovado o Requerimento nº 11 de 2021 da CMMIR, será realizada uma visita a Recife e região metropolitana, a fim de verificar a interiorização de migrantes vindos em razão de crise humanitária na Venezuela e a relação da migração e o trabalho.

Segundo o Atlas das Migrações Venezuelanas³, estudo sob a coordenação da PUC/Minas e o Núcleo de Estudos da População (Nepo) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp-SP), atualmente há pelo menos 1.291 municípios brasileiros com a presença de migrantes da Venezuela.

Essa interiorização lança muitos desafios, sobretudo os ligados à educação, saúde e trabalho, além de temas ligados à criminalidade, como a do tráfico de pessoas, o trabalho escravo ou a exploração sexual.

Esta Comissão não pode ficar alheia a esse fenômeno, que requer de certo modo avançar em descentralização administrativa. Importa verificar como os Municípios estão organizados para enfrentar a situação, se há diálogo entre eles, política municipal para a população migrante, se há institucionalização em forma de secretarias ou outro tipo de órgão, como conselho municipal de migrantes.

³ Estudo sob coordenação de Rosana Baeninger, Natália Belmonte Demétrio e Joice de Oliveira S. Domenico. https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/atlasvenezuela/atlas_venezuela.pdf



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 *

No contexto da chegada de migrantes e refugiados nas cidades brasileiras de forma espontânea e do processo de interiorização de venezuelanos, considera-se importante o papel do Governo Federal no sentido de se responsabilizar, na perspectiva do pacto federativo, com estados e municípios, na recepção e integração socioeconômica nos locais de acolhida, mediante programas que apoiem a subsistência, acesso aos serviços públicos essenciais e inserção laboral.

De acordo com relatos de pessoas interiorizadas, há denúncias de que estão submetidas às condições de trabalho análogas à escravidão. Por isso, entende-se que são importantes a orientação qualificada e o acompanhamento das pessoas migrantes *in loco*, bem como o fortalecimento de ações de combate ao trabalho escravo.

De qualquer modo, a interiorização organizada ou espontânea tem destinação a cerca de 70% dos municípios brasileiros, apesar de haver maior concentração em metrópoles. Entretanto, a maioria deles não está capacitada para gerir essa população, como ofertar curso de português para imigrantes; atendimento multilíngue nos serviços públicos; abrigo de gestão municipal.

Dessa forma, compreendemos que a Comissão deve ir a Recife a fim de verificar *in loco* uma amostragem dessa realidade de interiorização e verificar como estão articuladas as políticas públicas específicas para migrantes e refugiados.

Ademais, a pandemia da COVID-19 gerou grande impacto a todas as pessoas. Porém, entre os migrantes, que já se encontram em situação de vulnerabilidade, o impacto foi ainda maior.



De acordo com o livro lançado recentemente, cujo título é Impacto da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais⁴, sob a coordenação da PUC/Minas e o Núcleo de Estudos da População (Nepo) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp-SP), antes da pandemia, 52% dos entrevistados estavam trabalhando. Atualmente, metade deles perdeu o emprego.

De acordo com esse estudo, os impactos da COVID-19 na população migrante e de refugiados são fortemente sentidos na segurança alimentar e na discriminação. Esse será outro ponto analisado em Recife.

Por fim, o tema do trabalho e as migrações são intrínsecos. Um dos motivos centrais da migração é a busca pelo trabalho. Contudo, há vários níveis dessa realidade. Da migração laboral de baixo perfil (força de trabalho não qualificada) a imigrantes com formação profissional que não conseguem obter autorização de residência para fins de trabalho por não conseguirem se inserir em sua área de formação.

Defender o trabalho decente e a possibilidade de se desfrutar de proteção social adequada, garantindo a redução da informalidade a migrantes e refugiados, está diretamente relacionado com a integração dessas pessoas na comunidade local. A preocupação interseccional com o trabalho decente deve ser pauta da Comissão, com o fim de garantir integração social e econômica a migrantes e refugiados, e possibilitar, assim, resultados positivos desse processo de mobilidade.

Sem perspectiva de proteção ao trabalhador migrante, tampouco de repúdio às precarizações trabalhistas é impossível se pensar

⁴ Sob coordenação de Duval Fernandes e Rosana Baeninger. https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 *

em integração efetiva com garantia de direitos sociais a migrantes e refugiados.

Do ponto de vista de diagnóstico, há carência de um mecanismo com mapeamento do perfil global atualizado das pessoas imigrantes vindas nos fluxos migratórios atuais para facilitar a inserção laboral nas empresas. Além disso, é necessária a sensibilização do setor empresarial para o valor agregado da inserção laboral de migrantes e da interculturalidade laboral, bem como políticas de valorização das suas capacidades e experiência.

Não menos importante, é reforçar mecanismos de prevenção e combate ao trabalho análogo à escravidão em um cenário de desarticulação da Política Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.

Portanto, utilizaremos a visita a Recife para estimular esse debate entre migração e trabalho.

2.4 Audiência Pública para analisar a situação de brasileiros no exterior (semana de 29 de novembro a 03 de dezembro)

A Lei de Migração foi a primeira lei a tratar dos emigrantes e prever políticas públicas para essas pessoas. Apesar disso, nota-se falta de transparência sobre dados dessa parte da população, a começar pela ausência de informações e dados oficiais sobre o universo dos retornados dos Estados Unidos da América (EUA) e de outros países nos sites do Itamaraty e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, inclusive da Polícia Federal.



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 *

Há monitoramento dessas repatriações? Qual o suporte na chegada? Qual apoio terão essas pessoas ou famílias para sua reinserção no Brasil? Qual política pública de reintegração nos seus locais de origem ou de retorno? Que habilidades desenvolveram no exterior? Qual a situação social dessas famílias? Dispõem de retaguarda familiar ou comunitária nos municípios para onde se dirigem? Quais os principais municípios de origem dessas pessoas? Os familiares no Brasil foram orientados em tempo para prover uma forma ou condições de acolhê-los? E quem não retorna para seu antigo local de origem, para onde se dirige? Com que assistência podem contar? Que tipo de apoio o Governo Federal está oferecendo a essas pessoas?

Além disso, em relação a significativa população brasileira que vive no exterior, como está o suporte governamental, consular. De acordo com dados do Itamaraty, houve acréscimo de 35% da emigração brasileira entre 2010 e 2020, saindo da cifra de 3.122.813 para 4.215.800 pessoas.

O destino principal desses brasileiros são Estados Unidos, com 1,7 milhão; Portugal, com 276 mil; Paraguai, com 240 mil; Reino Unido, com 220 mil; e o Japão, com 211 mil brasileiros.

Portanto, em atendimento ao Requerimento nº 4/2021 da CMMIR, será realizada audiência pública sobre a situação de brasileiros emigrantes, com enfoque principal aos países com maior recepção.

2.5 Visita a Boa Vista e Pacaraima, no Estado de Roraima (semana de 22 a 26 de novembro)

A última atividade externa será a visita ao Estado de Roraima, que concentra o principal fluxo de refugiado do Brasil, em razão da crise



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 *

venezuelana, em atendimento do Requerimento nº 1/2021 da CMMIR. Diante a importância desse assunto, deixamos para o momento final dos trabalhos, para melhor planejamento.

Na oportunidade de visita a Roraima, serão realizadas visitas a abrigos de venezuelanos e encontros com autoridades civis e militares. Um dos pontos a ser tratado é o da migração indígena.

O tema da migração indígena é um dos mais emblemáticos, pois há sobreposição de vulnerabilidades, a do indígena e a do imigrante. Nesse sentido, um dos desafios é justamente adequar as políticas públicas às especificidades de diferentes comunidades, em especial as que estão vindo da Venezuela, nomeadamente os Warao, os Pemón e os Eñepa.

Nesse sentido, as demandas de abrigo e alimentação, por exemplo, desafiam as secretarias municipais e estaduais. Talvez uma proposição concreta seja a capacitação dos atores envolvidos na abordagem/atendimento dos migrantes indígenas venezuelanos.

Um segundo desafio é assegurar a participação indígena em todas as políticas que os envolvam, mediante escuta atenta a suas especificidades. Isso é o que determina a Convenção nº 169, da OIT (Organização Internacional do Trabalho), e a própria Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017), quando prevê, em favor de migrantes em geral, como princípio e diretriz da política migratória brasileira, o diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e a promoção da participação cidadã do migrante (art. 3º, XIII, da Lei de Migração).



Um terceiro desafio é engajar a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) com sua expertise na coordenação das políticas que se dirijam a essas comunidades indígenas imigrantes. Observa-se um déficit e até mesmo negativa de participação da FUNAI nessas questões atualmente.

Recomenda-se, por exemplo, a elaboração de um plano de ação geral para a atenção ao fluxo migratório e de protocolos de ações específicos para a atenção aos migrantes indígenas, com destinação de recursos federais adicionais para a ação estatal indigenista.

Outra possibilidade é a acolhida humanitária para indígenas. Essa é uma solução que leva em conta as dificuldades documentais, pois permite a identificação com os documentos de que o imigrante dispuser. Além disso, a natureza de alguns fluxos migratórios de

Evidentemente, a maioria das pessoas imigrantes venezuelanas não é de indígenas e precisamos aprofundar a questão. Principal fluxo migratório atual, cerca de 31.9% dos venezuelanos possuem ensino superior completo e não conseguem atuar em sua área de formação por falta de revalidação de diploma (alguns dos principais cursos de formação dessas pessoas são engenharia de petróleo e gás, enfermagem e pedagogia).

Nesse sentido, importa debater marco legislativo sobre revalidação de diplomas de migrantes e prever a isenção de taxas. Igualmente, podem os migrantes auxiliarem carências derivadas do próprio fluxo, por exemplo, na área da saúde. MSF observa que em outros países a facilitação do trabalho de médicos migrantes em emergências traz benefícios imediatos.



CD/21371.77443-00



* C D 2 1 3 7 1 7 7 4 4 3 0 *

Além disso, precisamos traçar encontros com o Exército brasileiros a fim de buscar informações sobre a Operação Acolhida, sob seu comando operacional, bem como visitar alguns abrigos de refugiados gerenciados por essa operação.

Em geral, os mais vulneráveis ficam no Estado de Roraima, pois não possuem condições de espontaneamente saírem e não são privilegiados com a interiorização. Por conta da estratégia de interiorização, o quadro atual é o de muitos migrantes idosos, crianças, mulheres ou que sofrem de doenças crônicas e/ou com deficiência ficaram alijados.

Enfim, essa visita a Boa Vista e a Pacaraima será de extrema valia para verificarmos como está sendo gerenciada a principal crise humanitária que envolve migração e refúgio ao Brasil.

2.6 Apresentação do relatório final (semana de 6 a 10 de dezembro)

Por fim, prevê este plano de trabalho a semana de dezembro de 6 a 10 de dezembro para a apresentação do relatório final, com relatos, diagnósticos e proposições. Lembre-se que 10 de dezembro é o dia dos direitos humanos, em razão de ser a data de aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o que reforça simbolicamente a conclusão dos trabalhos de 2021 da CMMIR.

Deputado Tulio Gadelha

Relator

