

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
INTERNACIONAIS**

**MARCELA TARTER DA ROSA**

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL MULTILATERAL BRASILEIRA E A  
PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA GESTÃO  
MIGRATÓRIA BRASILEIRA**

**Porto Alegre**

**2016**

**MARCELA TARTER DA ROSA**

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL MULTILATERAL BRASILEIRA E A  
PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA GESTÃO  
MIGRATÓRIA BRASILEIRA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

**Porto Alegre**

**2016**

CIP - Catalogação na Publicação

Rosa, Marcela Tarter da

A inserção internacional multilateral brasileira e a participação de organizações internacionais na gestão migratória brasileira / Marcela Tarter da Rosa. -- 2016.

113 f.

Orientador: Henrique Carlos de Oliveira de Castro.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Gestão migratória brasileira. 2. Organizações internacionais. 3. Governo brasileiro. 4. Política externa. 5. Cooperação sul-sul. I. Castro, Henrique Carlos de Oliveira de, orient. II. Título.

**MARCELA TARTER DA ROSA**

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL MULTILATERAL BRASILEIRA E A  
PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA GESTÃO  
MIGRATÓRIA BRASILEIRA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais, com ênfase em Política Internacional

Aprovada em: Porto Alegre, 26 de fevereiro de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro – Orientador  
UFRGS

---

Profa. Dra. Carla Etiene Mendonça da Silva  
UNISINOS

---

Prof. Dr. Elizeu de Oliveira Chaves Junior  
Columbia University

---

Profa. Dra. Sonia Maria Ranincheski  
UFRGS

[A Wilma Korndorfer Tarter (*in memoriam*)]

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao professor Henrique Carlos de Castro pelo acompanhamento da minha vida acadêmica desde a graduação. Sou grata pela orientação, apoio e amizade.

Agradeço à professora Sonia Maria Ranincheski pelas aulas, carinho e amizade. Também agradeço à professora Sonia assim como ao professor Elizeu de Oliveira Chaves Junior e à professora Carla Etiene Mendonça da Silva por terem aceitado o convite para fazer parte da banca examinadora desta dissertação.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) pela bolsa concedida durante o mestrado.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por ter me proporcionado uma graduação e pós-graduação de excelência. Da mesma forma sou grata ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, aos professores, aos colegas e também à secretária, Alanna Teixeira. Também devo agradecer à biblioteca da Faculdade de Economia e, em especial, às bibliotecárias Eliane Gonçalves e Vívian Carravetta pela atenção e comprometimento.

Agradeço a Paulo Abrão, a Rodrigo do Amaral Souza, a Ezequiel Texidó, a Konrad Rahal e a Cynthia Sampaio pela importante colaboração com este trabalho através das entrevistas concedidas.

Por fim, ainda gostaria de agradecer aos meus pais, Elisabete Tarter e Mario Garcia da Rosa, por terem proporcionado as condições necessárias, durante a minha vida, para que eu me dedicasse aos estudos.

## RESUMO

Nesta dissertação, objetiva-se compreender a interação das organizações internacionais com o governo brasileiro na gestão migratória, a partir dos anos 2000, período em que o Brasil torna-se destino de novos fluxos migratórios. Para compreensão da relação do Brasil com as organizações internacionais e também da visibilidade internacional como um destino para esses imigrantes, discorre-se, primeiramente, sobre a inserção internacional do país através da sua política externa multilateral. Constata-se que, depois dos anos 2000, o Brasil ganharia visibilidade na esfera internacional devido a uma política externa mais ativa e participativa no âmbito dessas organizações por meio de parcerias com outros países emergentes e liderança em projetos de cooperação sul-sul. Esse contexto conjuntamente com outras variáveis, como o aumento dos fluxos migratórios a nível internacional, contribuiria para a percepção do Brasil como um destino migratório e, da mesma forma, explicaria a maior responsabilidade do país em dar respostas condescendentes ao seu envolvimento e participação multilateral. Mostra-se relevante, como perspectiva teórica para a análise da pesquisa empírica, o estudo das organizações internacionais como atores capazes de executar atividades próprias por meio de suas estruturas institucionais e o Estado como um ator não unitário nas relações internacionais. No caso da gestão migratória brasileira, percebe-se que existem visões divergentes entre os diferentes atores domésticos responsáveis, sobretudo, com relação ao conteúdo de uma nova lei migratória que substitua o Estatuto do Estrangeiro. Por parte das organizações internacionais, por sua vez, identifica-se como um objetivo de sua atuação, em iniciativas com organismos governamentais brasileiros, a construção de uma governança internacional para migrações que perpassa, primeiramente, a coordenação nacional e regional. Para compreender, portanto, a participação de organizações internacionais na gestão migratória brasileira, analisa-se a interação entre os interesses dessas organizações e aqueles do nível doméstico do Estado brasileiro através de documentos do governo brasileiro e das organizações internacionais, do referencial bibliográfico na área e da realização de entrevistas com especialistas do governo e dessas organizações internacionais que trabalham com a temática migratória.

**Palavras-chave:** Organizações internacionais. Governo brasileiro. Gestão migratória.

## ABSTRACT

The objective of this thesis is to understand the interaction between international organizations and the Brazilian government on the issue of migration management as of the beginning of the century, when Brazil became a destination for new migration flows. To understand the relationship between Brazil and international organizations in addition to the international visibility the country has acquired as a destination for migrants, we first present Brazil's international insertion through its multilateral foreign policies. What can be observed is that, since the 2000s, Brazil has gained visibility in the international sphere due to a more active and participatory foreign policy in the area of these organizations through partnerships with other emerging countries and leadership in projects of South-South cooperation. This context, along with other variables such as the increase in migration flows on an international scale, has contributed to the perception of Brazil as a destination for migration. This would explain the country's heightened responsibility to respond leniently as a measure of its multilateral involvement and participation. We show that the study of international organizations, as actors who are able to carry out their own actions by means of their institutional structures, and the State as a non-unique actor in international relations is relevant as a theoretical perspective on the analysis of empirical research. In the case of Brazilian migration management, it can be seen that there exist divergent visions between the different domestic actors who are responsible, above all, for the content of a new law on migration that would replace the Statute on the Foreigner (*Estatuto do Estrangeiro*). As for international organizations, one of the objectives of their work, in initiatives with Brazilian government organisms, can be identified as the construction of international governance for migrations that exceed national and regional coordination. Thus, to understand the participation of international organizations in Brazilian migration management, we analyse: the interaction between the interests of these organizations and those at the domestic level of the Brazilian State through documents published by the Brazilian government and international organizations; the bibliographical references of the area; and the responses in interviews with government and international organizations specialists working on the theme of migration.

**Keywords:** International organizations. Brazilian government. Migration management.

## RÉSUMÉ

L'objectif, dans cette dissertation, est de comprendre l'interaction des organisations internationales avec le gouvernement brésilien dans la gestion de la migration, à partir des années 2000, une période pendant laquelle le Brésil devient destination de nouveaux flux migratoires. Pour comprendre la relation entre le Brésil et les organisations internationales ainsi que la visibilité internationale comme destination de ces immigrants, on discute, d'abord, l'insertion internationale du pays grâce à sa politique étrangère multilatérale. Il semble que, après les années 2000, le Brésil gagnerait de la visibilité sur la scène internationale en raison d'une politique extérieure plus active et participative au sein de ces organisations par des partenariats avec d'autres pays émergents et de l'engagement dans les projets de coopération Sud-Sud. Ce contexte en conjonction avec d'autres variables telles que l'augmentation de la migration au niveau international, contribuerait à la perception du Brésil en tant que destination de migration et de même expliquerait la plus grande responsabilité du pays pour donner des réponses condescendantes à son implication et sa participation multilatérale. Il est pertinent, comme point de vue théorique pour l'analyse des recherches empiriques, d'étudier des organisations internationales en tant qu'acteurs capables d'exécuter des activités propres à travers leurs structures institutionnelles et l'Etat comme un acteur non-unitaire dans les relations internationales. Dans le cas de la gestion des migrations au Brésil, on s'aperçoit qu'il y a des avis divergents entre les différents acteurs nationaux responsables, en particulier en ce qui concerne le contenu d'une nouvelle loi sur l'immigration afin de remplacer le Statut de l'Étranger (*Estatuto do Estrangeiro*). Nous identifions que les organisations internationales, à leur tour, ont comme objectif de leurs actions, en initiatives avec des organismes gouvernementaux brésiliens, la construction d'une gouvernance internationale pour la migration qui relie d'abord la coordination nationale et régionale. Pour comprendre, dès lors, la participation des organisations internationales dans la gestion migratoire brésilienne, nous analysons l'interaction entre les intérêts de ces organisations et ceux du niveau national du gouvernement brésilien à travers les documents du gouvernement brésilien et des organisations internationales, la référence bibliographique dans le domaine ainsi que la réalisation des entretiens avec des experts du gouvernement et ces organisations internationales travaillant avec la question migratoire.

**Mots-clés:** Organisations internationales. Gouvernement brésilien. Gestion de la migration.

## LISTA DE SIGLAS

ABC	- Agência Brasileira de Cooperação
ANM	- Autoridade Nacional Migratória
BRICS	- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEPD	- Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento
CID	- Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNIg	- Conselho Nacional de Imigração
CNS	- Cooperação Norte-Sul
COBRADI	- Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
COBRADI	- Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
COMIGRAR	- Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	- Comitê Nacional para os Refugiados
CSNU	- Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS	- Cooperação Sul-Sul
CTPD	- Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CTR	- Cooperação Triangular
DEEST	- Departamento de Estrangeiros
SNJ	- Secretaria Nacional de Justiça
ECOSOC	- Conselho Econômico e Social
FMI	- Fundo Monetário Internacional
GATT	- Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GFMD	- Global Forum on Migration and Development
GMG	- Global Migration Group
IBAS	- Índia, Brasil e África do Sul
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPD	- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
IMP	- International Migration Policy Programme
JMDI	- Joint Migration and Development Initiative
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	- Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MJ	- Ministério da Justiça

MRE	- Ministério das Relações Exteriores
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OHCHR	- Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos
OIM	- Organização Internacional para as Migrações
OIR	- Organização Internacional para os Refugiados
OIs	- Organizações Internacionais
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OMC	- Organização Mundial do Comércio
ONU	- Organização das Nações Unidas
PICMME	- Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento de Migrantes da Europa
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODOC	- Documento do Projeto
RCPs	- <i>Regional Consultative Processes</i>
SAE/PR	- Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
TNP	- Tratado de Não-Proliferação Nuclear
UNCTAD	- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNFPA	- Fundo de Populações das Nações Unidas
UNHCHR	- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
UNITAR	- Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa
UNODC	- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>A INSERÇÃO INTERNACIONAL MULTILATERAL BRASILEIRA .....</b>	<b>16</b>
2.1	UMA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA DA POLÍTICA EXTERNA MULTILATERAL BRASILEIRA .....	17
2.2	O BRASIL E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	20
2.3	OS ARRANJOS MULTILATERAIS E A ESTRATÉGIA MULTILATERAL NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS .....	22
2.4	COBRADI E COOPERAÇÃO SUL-SUL .....	26
<b>3</b>	<b>A IMIGRAÇÃO PARA O BRASIL E A EVOLUÇÃO DA QUESTÃO MIGRATÓRIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL .....</b>	<b>31</b>
3.1	AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A MIGRAÇÃO .....	32
<b>3.1.1</b>	<b>A Evolução da Questão dos Direitos Humanos na Política Internacional .....</b>	<b>35</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Migração e Desenvolvimento .....</b>	<b>38</b>
3.2	NOVOS FLUXOS DE IMIGRANTES E REFUGIADOS PARA O BRASIL .....	41
3.3	ABORDAGEM TEÓRICA DE INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E O ESTADO NA POLÍTICA INTERNACIONAL .....	45
<b>4</b>	<b>AS INSTITUIÇÕES INTERNAS E INTERNACIONAIS QUE TRATAM DE IMIGRANTES E REFUGIADOS E SUAS INTERAÇÕES .....</b>	<b>54</b>
4.1	AS INSTITUIÇÕES INTERNAS.....	55
4.2	AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS .....	58
4.3	A INTERAÇÃO ENTRE AS INSTITUIÇÕES INTERNAS E INTERNACIONAIS .....	65
<b>4.3.1</b>	<b>O ACNUR e o CONARE.....</b>	<b>66</b>
<b>4.3.2</b>	<b>A OIT e o CNIg.....</b>	<b>68</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Os projetos: “ Migração dos Haitianos ao Brasil e Diálogo Bilateral” e “Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória brasileira” .....</b>	<b>70</b>
4.4	A DISCUSSÃO DOMÉSTICA PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA NOVA LEI MIGRATÓRIA.....	77
4.5	A CONSTRUÇÃO DE UMA GOVERNANÇA GLOBAL PARA MIGRAÇÕES E A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA .....	86
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>90</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>
<b>APÊNDICE A – ENTREVISTAS .....</b>	<b>108</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a relação das organizações internacionais com o governo brasileiro no que concerne à política migratória brasileira no marco da inserção multilateral brasileira, a partir dos anos 2000, e dos fluxos migratórios<sup>1</sup> para o país nesse período. Devido às características de sua inserção internacional e à valorização das organizações internacionais, a evolução da temática migratória no âmbito multilateral é fonte de pressão para a política migratória brasileira. Além disso, acredita-se que as organizações internacionais atuam diretamente na esfera doméstica do Estado. Procurou-se entender como a política brasileira para migrações é constituída nesse cenário e se as organizações internacionais influenciam-na. Defende-se que as organizações internacionais interagem com as instâncias domésticas e participam do processo de gestão migratória como parte do objetivo de construir uma governança internacional para migrações.

A política externa multilateral brasileira desenvolvida a partir dos anos 2000, caracterizada pela presença e participação em organizações internacionais, trouxe maior visibilidade ao país internacionalmente, assim como maior compromisso e responsabilidade. Esse cenário, agregado a diferentes fatores de expulsão dos migrantes de seus países de origem, restrições à entrada nos tradicionais destinos e boa receptividade brasileira (influenciada também pelos compromissos estabelecidos com respeito às organizações internacionais), impulsionou o aumento do fluxo de imigrantes e refugiados em direção ao Brasil nesses últimos anos. Essa dissertação pretende explicar a forma como a Organização das Nações Unidas (ONU), através principalmente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) influenciam a política migratória brasileira.

A relação dos organismos brasileiros responsáveis pela gestão migratória com os organismos internacionais envolvidos assim como a evolução da temática a nível internacional e nacional foram analisadas a partir de documentos do governo brasileiro e das organizações internacionais, produção bibliográfica na área e referencial teórico sobre instituições internacionais e política externa. Complementarmente, foram realizadas e analisadas entrevistas

---

<sup>1</sup> Utiliza-se, nesta dissertação, a nomenclatura migrante (e nesse sentido também fluxo migratório, temática migratória, entre outros) de forma ampla. Abrangendo-se, portanto, o migrante com *status* de refugiado.

com autoridades do governo brasileiro e funcionários das organizações internacionais com experiência na área migratória no país.

Foram entrevistados: Paulo Abrão, Rodrigo do Amaral Souza, Ezequiel Texidó, Konrad Rahal e Cyntia Sampaio. Paulo Abrão foi Secretário Nacional de Justiça e presidente do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), esteve no cargo de 2011 até o começo de 2015, quando assumiu a direção do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul. Paulo Abrão foi um ator importante como propulsor das iniciativas do Ministério da Justiça (MJ) no que concerne ao debate sobre a reforma da lei migratória no período. Enquanto esteve à frente da Secretaria Nacional de Justiça, foi realizada a Primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) e foi designada uma Comissão de Especialistas para a elaboração de um anteprojeto de lei de migração, aspectos esses que fazem parte da análise deste trabalho. O Embaixador Rodrigo do Amaral Souza é diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), desde 2011, e representante titular do MRE no Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Ezequiel Texidó é oficial de políticas e contato da Organização Internacional para as Migrações (OIM), no Escritório Regional para América do Sul, com sede em Buenos Aires. Possui, entre suas funções, por exemplo, a orientação e apoio às relações com agentes governamentais, multilaterais e doadores; e o monitoramento dos avanços nas políticas migratórias nacionais, regionais e internacionais, assim como a promoção da compreensão dos processos migratórios. Konrad Rahal é Assistente de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Cyntia Sampaio é, atualmente, Coordenadora de Projetos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil e coordena o projeto “Cooperação Sul-Sul para Proteção dos Direitos de Trabalhadores e Trabalhadoras Migrantes na Região da América Latina e Caribe”. Sampaio possui uma importante experiência com o trabalho em organizações internacionais e organizações não governamentais na área de migração e de refúgio, tendo trabalhado para a OIM na organização da COMIGRAR.

A análise das entrevistas, aliada ao estudo dos documentos das iniciativas empreendidas entre as organizações internacionais e o governo brasileiro e ao referencial teórico, foi essencial para a compreensão da relação das organizações internacionais com o governo brasileiro na questão migratória. Procurou-se entender as consequências do aumento dos fluxos, depois dos anos 2000, para a gestão migratória brasileira e como as organizações internacionais

participariam dessa gestão. Nesse sentido, identificaram-se, inicialmente, diferentes interesses por parte do poder executivo, em relação à definição da política migratória brasileira e, por conseguinte, buscou-se verificar como se daria a participação das organizações internacionais no que concerne a essa tensão doméstica. Desse modo, a análise das entrevistas perpassa toda a dissertação, mas mostra-se como um recurso importante no terceiro capítulo deste trabalho destinado a refletir sobre a interação das organizações internacionais com as instâncias do governo responsáveis pela gestão migratória brasileira.

Com a finalidade de entender a relação do Brasil com as organizações internacionais e também a visibilidade internacional do país como um ator importante entre os países em desenvolvimento, fazem-se, primeiramente, algumas considerações sobre a atual política externa multilateral brasileira. A partir da perspectiva de inserção do Brasil na política internacional, apresenta-se o incremento do fluxo de imigrantes e refugiados para o país, a partir dos anos 2000, e as respostas dadas pelos organismos governamentais responsáveis conjuntamente com o fomento da discussão de uma reforma da lei migratória brasileira. No sentido de compreender a influência internacional na gestão migratória brasileira, analisa-se a evolução da temática no âmbito global e na atuação dos organismos internacionais concernentes. Finalmente, discorre-se sobre a interação da OIM, do ACNUR e da OIT com a estrutura doméstica de gestão migratória.

A relação brasileira com as organizações internacionais não aconteceria apenas no plano internacional, existindo também um contato direto dessas organizações com a política doméstica do país. No caso estudado, tem-se como foco a relação dos diferentes setores do governo brasileiro com as organizações internacionais. O que desafiaria a ideia do Estado como um ator unitário na política internacional e das organizações internacionais como meros espaços de atuação dos Estados e sem dinâmica própria. A política migratória brasileira seria resultado, entre outros aspectos, da articulação entre os diferentes interesses do governo e organismos internacionais.

O primeiro capítulo é dedicado a considerações sobre a política externa multilateral brasileira. Com o objetivo de entender a inserção externa brasileira, a partir dos anos 2000, é abordada, de forma breve, a história da política externa brasileira no que concerne à sua dimensão multilateral (em 2.1) e, mais especificamente, sua relação com as organizações internacionais (em 2.2), destacando-se sua atuação na ONU. Além disso, para a compreensão da inserção multilateral brasileira, analisa-se a participação em agrupamentos com fins

reivindicatórios perante essas instituições internacionais (em 2.3) e a cooperação brasileira ao desenvolvimento internacional (em 2.4).

O segundo capítulo aborda a temática de novos fluxos migratórios para o Brasil a partir da perspectiva do cenário internacional. Em um primeiro momento, discorre-se sobre como as organizações internacionais envolvem-se com a temática migratória (em 3.1), atentando-se para a questão da evolução dos direitos humanos na política internacional (em 3.1.1) e discutindo sobre a perspectiva - desenvolvida internacionalmente em fóruns e conferências, realizadas tanto na ONU como na OIM - de conjugar migração e desenvolvimento (em 3.1.2). Apresenta-se, então, a situação do recebimento e gestão do fluxo de imigrantes na última década no Brasil (em 3.2) e, finalmente, fazem-se algumas considerações teóricas sobre instituições internacionais e sobre o Estado na política internacional (em 3.3).

O terceiro capítulo trata da relação entre as organizações internacionais e as instituições domésticas e, portanto, da forma como aquelas podem participar da gestão migratória brasileira. Apresentam-se, primeiramente, as instituições internas (em 4.1) e internacionais (em 4.2) que se destacam no trabalho com a temática migratória. Em seguida, analisam-se as interações entre essas instituições (em 4.3), o trabalho conjunto do ACNUR e do CONARE (em 4.3.1), da OIT e do CNIg (em 4.3.2) e os projetos: “Migração dos Haitianos ao Brasil e Diálogo Bilateral” e “Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória brasileira” (em 4.3.3). Sintetizam-se essas ações e as diferentes perspectivas das partes envolvidas em torno da discussão sobre a formulação de uma nova lei de migração (em 4.4). Encerra-se o capítulo fazendo considerações sobre o objetivo das organizações internacionais de estabelecer uma governança internacional para migrações e pondera-se sobre os resultados de suas ações para a política migratória brasileira (em 4.5). Por fim, a última parte do trabalho é destinada às conclusões.

## **2 A INSERÇÃO INTERNACIONAL MULTILATERAL BRASILEIRA**

A participação brasileira em organizações internacionais ou em fóruns regionais e internacionais é importante para entender a projeção brasileira no cenário internacional. Tanto o multilateralismo como o bilateralismo são formas de inserção internacional. A estratégia de inserção internacional pelo multilateralismo, na história da política externa brasileira, pode ser entendida tanto pela perspectiva de diversificação de parcerias, como, pela perspectiva de uma maior participação nas instâncias multilaterais.

A inserção internacional brasileira através do multilateralismo é interpretada por alguns autores, como Maria Regina Soares de Lima (1990) e Ricardo Sennes (2003), pela análise do comportamento de potências médias. Segundo estes autores, o Brasil, sendo uma potência média, teria uma inserção internacional multifacetada, ou seja, utilizar-se-ia de diferentes níveis de inserção, como o bilateral ou multilateral, dependendo das circunstâncias. Sennes (2003) faz uma análise das potências médias recém industrializadas, destacando os seguintes aspectos como principais: dupla inserção, ação multifacetada e padrões de comportamentos. A dupla inserção refere-se ao regional e ao global. Quanto às relações multilaterais, as potências médias, nas relações com grandes potências, tenderiam a atuar nos fóruns multilaterais e a suportar instituições internacionais em lugar de estabelecer relações bilaterais.

Cervo (2008) identifica dois momentos importantes de valorização do multilateralismo pela política externa brasileira. O primeiro momento seria de 1960-1970, período em que o país uniu-se ao Terceiro Mundo na tentativa de construção de uma Nova Ordem Econômica Internacional. Já o segundo momento seria o da adesão ao multilateralismo no final do século XX, período em que se acreditava na construção de uma ordem internacional a partir de regras que seriam justas e respeitadas por todos. Logo, Cervo observa o multilateralismo como uma aproximação com parceiros não-tradicionais com intuito de transformação da ordem e também a partir da inserção do Brasil em organizações internacionais e participação em negociações para o estabelecimento de normas.

A presença multilateral em organizações internacionais seria um traço marcante da atuação do país. O Brasil é membro das Nações Unidas desde sua fundação, em 1945, e sempre se mostrou interessado por uma participação ativa. Exemplo disso seria seu interesse de longo

prazo em um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). “Não existe, pois, um momento que possa ser definido com precisão em que as instituições e reuniões internacionais passaram a ter papel de relevo na pauta da política externa brasileira.” (MIYAMOTO, 2000, p.121). Para Cervo e Bueno, os dois pilares do multilateralismo seriam Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) / Organização Mundial do Comércio (OMC) e ONU. Para Arraes (2006), a participação ativa do Brasil nas conferências internacionais, no final da década de 1980, significaria a adequação ao novo ambiente internacional. A ONU, segundo Gelson Fonseca Junior (2011), seria o coração da ideologia multilateral brasileira.

Neste capítulo, apresenta-se uma breve perspectiva histórica da política externa multilateral brasileira (em 2.1) e a relação do Brasil com as organizações internacionais (em 2.2). Em uma terceira parte, fazem-se considerações sobre a estratégia de inserção multilateral empreendida, desde os anos 2000, de presença e participação em organizações internacionais através da formação de agrupamentos (em 2.3), nesse sentido, destaca-se também o importante papel do Brasil na cooperação sul-sul e analisa-se a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI).

## 2.1 UMA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA DA POLÍTICA EXTERNA MULTILATERAL BRASILEIRA

A inserção multilateral brasileira apresentou-se de forma diferente em decorrência das variadas conjunturas domésticas e internacionais. A política externa multilateral dos anos 2000 seria estrategicamente diferente, por exemplo, do multilateralismo dos anos 1960 e 1970 - em que o mesmo estaria ligado ao terceiro-mundismo- ou, ainda, do multilateralismo empreendido a partir dos anos 1990 – período de adesão a diversas instituições internacionais.

O Movimento dos Não Alinhados foi representativo da defesa do desenvolvimento, pode-se dizer que o Brasil envolvia-se parcialmente com esse movimento já que era membro observador. A descolonização foi um fator que aumentou a representatividade do movimento e dos fóruns terceiro-mundistas. No caso brasileiro, o desenvolvimentismo e a busca por certa diversificação de parcerias já estavam presentes no governo Vargas com os princípios de não alinhamento automático e barganha diante das grandes potências. No governo Jânio Quadros,

haveria a multilateralização dos relacionamentos internacionais e a ampliação do relacionamento com países em desenvolvimento (CANANI, 2004).

A partir de 1960, no governo Jânio Quadros e João Goulart, com a Política Externa Independente (PEI), o Brasil passa a diversificar suas relações para além do forte bilateralismo com os Estados Unidos. Mesmo que tenha havido certo retrocesso com a instauração da ditadura militar devido à volta do forte relacionamento com os Estados Unidos, no governo Castelo Branco, percebe-se que haveria continuidade da tentativa de uma política externa mais independente, o que é demonstrado pelo Pragmatismo Responsável no governo Geisel. O movimento terceiro-mundista, surgido na década de 1950, ganha maior expressão nos anos 1960 e 1970 e se desarticula nos anos 1980 (SENNES, 2003).

Soares de Lima (1990) defende que a política externa brasileira, até então, como potência média, nas ações em coalizões ou negociações em órgãos internacionais, foi seletiva e limitada uma vez que seu ativismo estaria restrito ao campo econômico e tecnológico. Sennes (2003) e Bernal-Meza (2002), ao analisarem os anos 1980, também enfatizam que o multilateralismo brasileiro seria, sobretudo, econômico. O Brasil teria participado de alguns importantes movimentos econômicos como Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Grupo dos 77, GATT, enquanto teve envolvimento mais discreto nos fóruns de caráter regional, tanto político quanto econômico (Grupo de Contadora, Grupo de Cartagena, OEA), e nos fóruns políticos teria ficado praticamente afastado (tem-se o exemplo do não comprometimento do país com o Movimento dos Não Alinhados) (SENNES, 2003). Para Sennes (2003), o fim do movimento do terceiro mundo seria um fator importante do desgaste da matriz de política externa nos anos 1980. A partir de então, muitos países em desenvolvimento abririam a sua economia e adeririam à ordem econômica vigente. Sennes (2003) identifica que, a partir da crise econômica, nos anos 1980, o Brasil vai perdendo sua capacidade de negociação e tornando-se vulnerável às pressões dos países industrializados e dos organismos multilaterais.

Desse modo, o Brasil, a partir dos anos 1990, teria uma participação mais ativa no sistema internacional além das negociações setoriais limitadas (BERNAL-MEZA, 2002). Para o reconhecimento internacional brasileiro, a partir de então, far-se-ia necessária uma postura perante diversos tópicos (BERNAL-MEZA, 2002). A conjuntura internacional - fim da Guerra Fria, emergência do liberalismo econômico e maior interdependência entre os países - foi favorável à criação de novas instituições e à discussão de “novos” temas: “[...] O Brasil ocupava-

se então com liberalismo econômico, ecologia, direitos humanos, segurança, multilateralismo comercial e fluxos de capitais.” (CERVO; BUENO, 2011, p.495).

A liberalização comercial, contudo, estendeu-se por vários países em desenvolvimento a partir da entrada desses na OMC e das pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial para que abrissem suas economias em troca de empréstimos para remediar a má situação econômica nas décadas de 1980 e 1990 (MILNER, 1999). Segundo Joseph E. Stiglitz (2002), houve uma dissonância entre aquele que foi o suposto objetivo da criação do FMI- promover a estabilidade econômica global- e seus objetivos mais novos – liberalização do mercado de capitais por exemplo. Dessa forma, o FMI serviu mais aos interesses da comunidade financeira do que à estabilidade global (STIGLITZ, 2002). Cristina Pecequilo relaciona a década de 1990 com a criação de uma “Nova ordem mundial”, liderada pelos EUA e embasada na multilateralidade e atuação da ONU. Esse momento de pós-Guerra Fria foi acompanhado por crises econômicas e sociais que emergiram nos anos 1980 nos países em desenvolvimento, além das fragilidades geradas por governos que passavam da ditadura à democracia (PECEQUILO, 2008).

A política externa de Collor de Mello (1990-1992) seria uma ilustração desse novo momento da política externa brasileira. Bernal-Meza identifica seus dois objetivos fundamentais:

1)instrumentalizar em âmbito externo o processo de reforma e de abertura econômica, 2) restabelecer a credibilidade externa do país ante seus principais interlocutores no mundo industrializado, rompendo a identificação do país com o mundo subdesenvolvido e imprimindo um perfil renovado e convergente com as teses e postulados de modernidade dos países desenvolvidos. (BERNAL-MEZA, 2002, p.57).

A política externa brasileira, a partir de então, teria se mostrado passiva ao, sem ponderações, adaptar-se aos mecanismos neoliberais. Para Canani (2004, p.23), Collor teria rompido com o desenvolvimentismo que apareceria novamente em Itamar. “Em relação ao *continuum* passivo/ativo, a política exterior de Collor deve ser identificada como passiva; com Franco esta é mais ativa e reativa, retornando Cardoso a uma política mais pragmática e de menor perfil político.” (BERNAL-MEZA, 2002, p.59). Collor preferiu negociações bilaterais. Identificava o multilateralismo com posições terceiro-mundistas, das quais preferia afastar-se, pois acreditava ser mais vantajoso para a política externa o projeto neoliberal (CANANI, 2004).

Itamar Franco (1992-1994), mesmo que de forma sutil, procurou não restringir a política externa ao alinhamento com os Estados Unidos. Uma postura mais nacionalista também estava relacionada à maior autonomia dada para o Itamaraty e à volta de posições tradicionais da diplomacia representada pela escolha de Celso Amorim como Ministro: “A nomeação de Amorim representa, assim, uma maior identidade dos pontos de vista do governo com as posições históricas do Itamaraty.” (CANANI, 2004, p.81). Segundo Cervo (2002, p.29-30), o governo Cardoso: “[...] não formulou uma estratégia de inserção internacional, para além da simples abertura.”. O Brasil aderiria ao TNP em 1998. O principal argumento da mudança de posição brasileira seria evitar que o país fosse percebido como contestador da ordem (ROCHA, 2006).

Dessa forma, em oposição à postura multilateral terceiro-mundista, o Brasil distanciar-se-ia da posição de questionamento global da ordem econômica internacional e passaria a fazer parte dela a partir dos anos 1990 (CERVO; BUENO, 2011). Assim, por exemplo, o Brasil aceitou as limitações da Rodada Uruguai e participou da OMC em troca da garantia de implementação de um sistema judicial de solução de controvérsias (BERNAL-MEZA, 2002). Tal relação perante as instâncias multilaterais seria novamente modificada no governo Lula. A diplomacia, segundo Cervo (2010, p.103), operaria com outro conceito de multilateral: “[...]que transita da ênfase obediência às regras do ordenamento à ênfase ser parte ativa da produção de regras, isto é, das estruturas hegemônicas do capitalismo.”. Essa fase de prosperidade da política multilateral brasileira iria de 2003 até, como reconhecem Cervo e Lessa (2014), 2010, período em que o Brasil difundiu no exterior uma imagem de país emergente e dinâmico. Contudo, entre 2011 e 2014, a partir do primeiro governo Dilma Roussef, essa presença internacional entraria em declínio, ainda assim, o Brasil mantém-se como a única potência emergente na América Latina.

## 2.2 O BRASIL E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O Brasil valoriza as organizações internacionais, pois uma política internacional mais institucionalizada pode garantir uma melhor inserção internacional para um país com suas características. Da mesma forma, as OIs são um aspecto central para a estratégia brasileira de presença e participação no espaço multilateral através da formação de parcerias com outros países emergentes. O discurso de sua política externa defende a importância dessas instituições e

o respeito aos acordos e mecanismos desenvolvidos a partir desses ambientes. O sistema de organismos da ONU é o principal meio de atuação para a política externa multilateral brasileira.

Gelson Fonseca Junior (2011) reconhece diferentes momentos da política externa brasileira e do relacionamento do Brasil com as Nações Unidas. O período de 1947-1960 seria de lealdade ao ocidente. O Brasil, neste período, endossava as posições dos Estados Unidos na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança (FONSECA JUNIOR, 2011). Contudo, já aparecia um gradual atrito com os Estados Unidos devido à não realização das expectativas brasileiras quanto à assistência econômica e ao aumento do nacionalismo. Na busca por autonomia, o multilateralismo passaria a ser um meio (FONSECA JUNIOR, 2011). Exceto pelo Conselho de Segurança, os outros organismos das Nações Unidas seriam baseados na igualdade entre as nações, nesse sentido o Brasil procurou utilizar-se disso, como potência média, na defesa de maior influência da Assembleia Geral e de maior importância do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) (FONSECA JUNIOR, 2011).

O período de 1960-1964 seria o da política externa independente: aumento das parcerias, mas ao mesmo tempo contínua relação com o ocidente. Nesses anos, o Brasil teria participado de forma mais ativa em negociações econômicas e sobre o desarmamento (FONSECA JUNIOR, 2011). O período seguinte seria o da ditadura, 1964-1985, em que o país se tornaria menos dependente no final dos anos 1960 devido ao “milagre econômico” (FONSECA JUNIOR, 2011). Nesse período, o Brasil aproximaria seus interesses com os países em desenvolvimento, com ativismo nos fóruns multilaterais da UNCTAD e do G77. As atitudes brasileiras com relação aos direitos humanos ainda eram restritas.

O último período, de 1985-2011, é denominado por Fonseca Jr. como o da democratização e das novas tendências. O Brasil teve que adaptar a estrutura interna de forma a mudar sua imagem internacional. Era visto até então, por exemplo, como inimigo do meio ambiente e dos direitos humanos. Com a adesão aos acordos internacionais, a partir de 1990, o país teria um papel mais ativo nas conferências no âmbito das Nações Unidas (FONSECA JUNIOR, 2011). Segundo Ramalho da Rocha (2006), o governo brasileiro, a partir dos anos 1990, deixaria de negar as violações aos direitos humanos e passaria a reconhecer este problema interno. Para Virgílio Arraes (2006), o Brasil passaria a ser mais transparente em relação aos seus problemas domésticos com as organizações internacionais e, assim, aumentaria sua credibilidade no plano multilateral.

Uma postura brasileira marcante em sua participação na ONU é a procura por vincular o tema “desenvolvimento” aos assuntos tratados na organização, apresentando a perspectiva de que, para encontrar soluções efetivas para as diversas problemáticas (segurança, meio ambiente, saúde, etc.), é preciso proporcionar as condições sociais e econômicas necessárias para o desenvolvimento. Nesse sentido, o Brasil defende a cooperação entre o Conselho de Segurança e a ECOSOC. “Na concepção brasileira, a paz e segurança internacionais não podem efetivamente ser atingidas de modo estável se não houver um atendimento das necessidades socioeconômicas dos seres humanos.” (SARDEMBERG, 2013, p.71). Alexandre Peña Ghisleni (2011) também reconhece, como características da posição brasileira, quando membro não permanente nos períodos 1998-9 e 2004-5, a não aceitação de meios coercitivos para tratamento de questões ligadas aos direitos humanos e a defesa da assistência humanitária, tendo incentivado a cooperação do CSNU com a Assembleia Geral e o ECOSOC. O discurso brasileiro no Conselho foi marcado pela defesa da responsabilidade coletiva no que diz respeito, por exemplo, à obrigação da comunidade internacional de atender as necessidades dos refugiados (GHISLENI, 2011).

A Ação contra a Fome e a Pobreza, lançada por iniciativa do Presidente Lula em 2004, é um exemplo do empenho brasileiro em colocar o desenvolvimento no topo da agenda internacional. Um dos resultados concretos da iniciativa foi a criação da Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra AIDS, malária e tuberculose (UNITAID) (AMORIM, 2008, p.12). Desse modo, o Brasil que, mais fortemente a partir dos anos 1990, tem de se adaptar aos mecanismos de regulação internacional, continua a valorizar as OIs, porém, com uma estratégia de maior participação, através da aliança com outros países em desenvolvimento. O Brasil passa a ser exemplo no desenvolvimento de iniciativas e o relacionamento com instituições, como a ONU, torna-se mais intenso.

### 2.3 OS ARRANJOS MULTILATERAIS E A ESTRATÉGIA MULTILATERAL NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A partir dos anos 2000, a criação dos fóruns BRICS, IBAS possibilita uma presença brasileira mais atuante nas organizações internacionais. A formação desses arranjos não é contrário a um multilateralismo universal, uma vez que a aliança com países emergentes com

aspirações semelhantes fortalece a posição do Brasil em organismos de cunho global, tais quais a ONU e a OMC. Para Amado Cervo (2011), a diplomacia brasileira seria regida pelo conceito de multilateralismo da reciprocidade. Este multilateralismo presente na atuação brasileira em organismos como OMC, para o comércio, e CSNU, para segurança, acabou estendendo-se para todos os domínios das relações internacionais. O multilateralismo da reciprocidade possui como pressupostos: regras para compor o ordenamento internacional e elaboração conjunta das mesmas de modo a garantir a reciprocidade dos efeitos (CERVO; BUENO, 2011, p.531). O primeiro pressuposto vincula-se à credibilidade dada aos organismos multilaterais pela diplomacia brasileira, e, o segundo, ao apoio à formação de coalizões entre os países emergentes de forma a pressionar esses organismos a não favorecerem os países mais ricos.

Segundo Guillaume Devin e Marie-Claude Smouts (2013, p.126, tradução nossa)<sup>2</sup>:

Mas isso que pode parecer como uma consolidação da ‘cooperação internacional’ não o é sem equívoco. De fato, a adesão dos países do Sul ao multilateralismo é acompanhada de uma vontade constante de bem marcar a distinção entre ‘eles’ e ‘nós’, de reivindicar a consideração das particularidades de suas situações e de não se satisfazer com um multilateralismo ‘imposto’.

A formação de parcerias multilaterais, como os grupos IBAS e BRICS, teria intuito de agir na reforma das estruturas internacionais em prol dos interesses desses países emergentes. Dessa forma, o Brasil defenderia a importância das organizações internacionais, em uma estratégia de fortalecimento do Direito Internacional, devido à sua maior capacidade de influenciar o sistema internacional pelo *softpower*<sup>3</sup> do que pelo *hardpower*. Segundo Cervo (2008), o multilateralismo de Lula deixaria de ser utópico. A adesão às instituições internacionais teria um caráter estratégico diferente do passado, pois aliar-se-ia com a formação de parcerias estratégicas. O Brasil passaria, além de sofrer influência dessas instituições multilaterais, a atuar de uma forma mais intensa sobre elas. A inserção de questões de relevância interna, como melhoria das condições sociais, em organismos internacionais, ganha relevância. Nesse sentido, a consolidação da democracia, a estabilidade econômica e a melhoria das condições sociais, no Brasil, tiveram repercussões internacionais positivas (FONSECA JUNIOR, 2011).

<sup>2</sup> Do original em francês: “Mais ce qui peut paraître comme une consolidation de la ‘coopération internationale’ n’est pas sans équivoque. En fait, le ralliement des pays du Sud au multilatéralisme s’est accompagné d’une volonté constante de bien marquer la distinction entre ‘eux’ et ‘nous’, de revendiquer la prise en compte des particularités de leurs situations et de ne pas se satisfaire d’un multilatéralisme ‘imposé’.”

<sup>3</sup> Segundo Joseph S. Nye (2008), o *soft power* seria uma forma de atingir os objetivos desejados através da atração e não da coerção ou pagamento. Os recursos de *soft power* de um país estariam na sua cultura, valores e políticas.

O BRICS direcionou-se para um fórum de discussão e aproximação política a partir da primeira Cúpula, uma vez que a princípio seria só uma sigla (BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China) representando países com alto crescimento econômico e com uma projeção futura importante em relação à economia global. A entrada da África do Sul no grupo é um exemplo do caminho a uma concertação política que a sigla tomou. Nesse sentido, o grupo traça sua trajetória em oposição à estagnação da ordem internacional vigente, que já não representa a configuração real de poder, principalmente econômico, dos Estados. O principal elemento que une esses países e que dá importância internacional ao BRICS é o fato de serem países emergentes no que concerne, principalmente, ao crescimento econômico exponencial em relação aos países centrais.

O crescimento econômico desses países foi dinamizado a partir dos fluxos comerciais essencialmente com um dos membros do BRICS: a China. Deve-se atentar à desproporção do que a China representa atualmente para a economia internacional em comparação aos outros países membros do grupo. O fato de a China estar em outro patamar, no que se refere ao seu crescimento econômico, suscita debates entre os acadêmicos sobre o tipo de relação que se daria entre ela e os outros países em desenvolvimento. Ou seja, há críticas sobre o fato de ser essa uma relação sul-sul (entre países em desenvolvimento), principalmente devido à China possuir uma dinâmica comercial – importação de produtos primários e exportação de manufaturados – que se assemelha a uma dinâmica norte-sul (entre países desenvolvidos e em desenvolvimento). Além disso, enquanto a China vem adquirindo uma posição que - se não podemos dizer de confrontação - é pelo menos incômoda aos EUA, uma vez que traz novos desafios à influência internacional desse país, outros membros - como Brasil, Índia e África do Sul - estão muito aquém de uma posição como essa.

Em razão de China e Rússia não serem considerados países em desenvolvimento, quando se trata de relações sul-sul, o IBAS, que não abarca esses países, seria mais representativo. O IBAS (ou G3) foi constituído em junho de 2013 pela Declaração de Brasília. Os países membros defendem a importância do respeito às regras do Direito Internacional, do fortalecimento da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, e, como prioridade, a diplomacia para a manutenção da paz e da segurança internacionais (BRASIL, 2003). Da mesma forma, concordam na necessidade de reformar a Organização das Nações Unidas, em particular o Conselho de Segurança, e em conjugar esforços no sentido de aumentar a eficiência da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social da ONU (BRASIL, 2003). Quando da

entrada da África do Sul no BRICS, em 2010, houve uma aproximação entre os dois grupos, contudo, o IBAS continua a existir como um fórum genuinamente sul-sul. O BRICS possui um maior reconhecimento internacional, pela presença de China e Rússia, de forma que fazer parte desse grupo acaba proporcionando ao Brasil *softpower* diplomático por estar ao lado de duas grandes potências.

O pertencimento do Brasil ao BRICS relaciona-se à sua classificação como país emergente em decorrência de seu crescimento econômico acentuado no começo dos anos 2000. Em 2003, observam-se grandes superávits no comércio exterior brasileiro devido ao aumento da exportação e do preço das *commodities* que o país exporta (CERVO; BUENO, 2011). Essa conjuntura propiciou ao Brasil sentir menos a crise mundial de 2008.

A ascendência dos BRICS coloca-se frente a uma ordem internacional que permanece nos moldes do Pós-Segunda Guerra Mundial e que necessita inserir as demandas desses novos países emergentes em suas negociações multilaterais. Nesse sentido, a ampliação do G7 (EUA, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão, Reino Unido) para negociações em um G20, incluindo países em desenvolvimento, demonstra a importância da participação desses países nas negociações multilaterais principalmente após a crise mundial que teve início em 2008. A crise afetou mais profundamente os países centrais, EUA e União Europeia, enquanto muitos países em desenvolvimento continuaram mantendo seu crescimento, mesmo que com alguma redução, especialmente em razão do fornecimento de *commodities* para a economia chinesa.

O BRICS busca mais representatividade nas instâncias multilaterais para os países em desenvolvimento. É visível a importância da normatização das relações internacionais como caminho para aquisição de maior poder, influência ou segurança. Assim, em suas propostas está a necessidade de reforma dos mecanismos multilaterais para que não sejam favoráveis aos países desenvolvidos. Na V Cúpula dos BRICS, em 2013, os países membros defenderam a agenda de desenvolvimento do G20; a reforma das instituições financeiras internacionais, demonstrando preocupação com o ritmo lento da reforma do FMI; um sistema comercial multilateral, aberto, transparente e baseado em regras (BRASIL, 2013). Em julho de 2014, a VI Cúpula dos BRICS foi marcada pela criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do Arranjo Contingente de Reservas do BRICS (BRASIL, 2015a).

A inserção internacional do Brasil que se desenvolve no começo dos anos 2000, foi, em muito, possibilitada pelo crescimento econômico que o país obteve no período. A cooperação, principalmente com países do “sul global”, é uma forma de inserção do Brasil no cenário internacional e teve um grande protagonismo no período. Nesse sentido, o Brasil desenvolveu projetos para troca de conhecimentos com países em desenvolvimento. Como potência média, ele se estabelece como uma alternativa aos países de menor nível de desenvolvimento que anteriormente tinham como única opção a ajuda financeira tradicional norte-sul (muitas vezes com consequências desvantajosas para esses países).

Essa cooperação ao desenvolvimento internacional, empreendida pelo Brasil, que será analisada na próxima seção, possibilita um maior protagonismo do país no cenário internacional e é uma forma de influenciar a agenda internacional. Mais do que isso, como será desenvolvido posteriormente neste trabalho, é também uma maneira de levar, para além das fronteiras do Estado, perspectivas e posicionamentos domésticos, em temáticas cujo entendimento efetivo perpassa o âmbito doméstico e o internacional.

## 2.4 COBRADI E COOPERAÇÃO SUL-SUL

A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) é representada, sobretudo, pela iniciativa de criar uma alternativa à tradicional cooperação norte-sul e é, portanto, representada por uma diversificação dos parceiros tradicionais e pela criação de estruturas alternativas para financiamento dos países em desenvolvimento. A COBRADI também é uma estratégia de presença brasileira no cenário internacional. Aumenta a visibilidade internacional do país no momento em que este se apresenta como um ator chave na proposição de parcerias alternativas ao eixo de cooperação tradicional norte-sul. Instrumentalmente, a cooperação dá-se: bilateralmente (com governos e nacionais de outros países) ou multilateralmente (através de organizações internacionais). Atualmente, a maior parte da cooperação tem a participação de organizações internacionais. Dessa forma, a cooperação sul-sul relaciona-se fortemente à aproximação com as organizações internacionais e o aumento da participação e inserção de novos interesses nas atividades dessas.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) surge, primeiramente, como uma relação norte-sul imbuída de condicionalidades que os países em desenvolvimento deveriam

cumprir. A origem da CID remonta ao Plano Marshall do pós- Segunda Guerra Mundial e ao estabelecimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Plano Marshall foi posto em prática pelos Estados Unidos no Pós-Segunda Guerra para reconstrução dos países aliados à Europa. Em 1948, surge a Organização para Cooperação Econômica Europeia (OECE) para geri-lo. Com o intuito de expandir o trabalho para as outras partes do globo, o Canadá, juntamente com os Estados Unidos e membros da OCDE, assinam a Convenção que iria originar a OCDE em 1961. Os países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE passam a ser conhecidos como doadores tradicionais enquanto que os países tidos como do terceiro mundo seriam os recipiendários (SOUZA, 2014).

Contemporaneamente, essa definição torna-se insuficiente e a cooperação não se restringe à esfera da OCDE. Há países, antes recipiendários, que passam a serem doadores e há aqueles que são tanto recipiendários como doadores (SOUZA, 2014). A cooperação não se restringe mais ao eixo norte-sul, e os países do “sul” passam a empregar a ideia de *cooperação* em lugar de *assistência* e de *parceiros* no lugar de *doador* e *recipiendário* (SOUZA, 2014). Essa nova configuração da cooperação cria novas alternativas aos países em desenvolvimento que não precisam mais restringir-se aos condicionantes impostos pela ajuda dos países desenvolvidos.

A estratégia multilateral de política externa brasileira pode ser entendida tanto como diversificação de parcerias como por uma crescente presença em organizações internacionais através da valorização das mesmas e da busca por participação. A cooperação sul-sul tem como marco a Conferência de Bandung (1955) e o movimento dos países não alinhados que se desenvolveria nas décadas de 1960 e 1970. Da mesma forma, o processo de descolonização e entrada de novos países da África e Ásia na ONU mudaria o cenário de participação dos países em desenvolvimento na Assembleia Geral. Como consequência, novos fóruns de discussão são criados, como a UNCTAD em 1964. Posteriormente, em 1978, a conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), realizada em Buenos Aires, sintetizaria esses esforços, sendo o documento “Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)” um marco conceitual e programático para a Cooperação Sul-Sul (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO-OIT, 2015). Em 2003, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução sobre Cooperação Técnica e Econômica entre os Países em Desenvolvimento, por meio da qual adota pela primeira vez a expressão cooperação sul-sul (OIT, 2015). O conceito integra a CPTD e a CEPD (Cooperação Econômica entre Países em

Desenvolvimento) sob o conceito de cooperação sul-sul, compreendendo a cooperação científica e tecnológica, educativa, acadêmica, cultural e a ajuda humanitária (OIT, 2015).

A posição oficial do governo brasileiro sobre a cooperação sul-sul é que essa não se resume à interação entre doadores e recebedores, mas é uma troca entre semelhantes (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC, 2010) e, portanto, é crítica às condicionalidades presentes na cooperação norte-sul (IPEA; ABC, 2010). A COBRADI acontece através de intercâmbios bilaterais, regionais e multilaterais. “No âmbito multilateral, a cooperação brasileira se manifesta pelo apoio ao financiamento de organismos internacionais e pelo estabelecimento de operações trilaterais” (IPEA; ABC, 2010, p.10). No período estudado, de 2005-2009, o IPEA identificou que 2,46 bilhões de reais, isto é, 76% do total da cooperação, foram destinados a organismos multilaterais (organizações internacionais (62,2%) e Fundos Multilaterais de Desenvolvimento (37,8%)) e 23,5% do total à cooperação técnica e ajuda humanitária (IPEA; ABC, 2013).

A CID do Brasil, além de abranger o financiamento de organizações multilaterais, sejam as tradicionais ou aquelas tipicamente do sul, também visa à Cooperação Triangular (CTR). A CTR dá-se através da parceria entre dois países ou entre um país e uma organização multilateral para executar um projeto em um terceiro país. Segundo Ayllón Pino (2013), a CTR permite aumentar a escala dos projetos da CSS e assume, atualmente, um papel de convergência entre CNS e a CSS. Isso acontece uma vez que é possível a união entre um país em desenvolvimento com um país desenvolvido, ou ainda, o suporte de uma organização internacional a um país em desenvolvimento para a cooperação com um terceiro país. Portanto, a CTR permite a articulação entre a CNS e a CSS, e, como afirma Pino (2013), possibilita uma maior influência dos países emergentes nos espaços de governança da CID. Contudo, não existe um modelo estabelecido de CTR, essa também pode ser “sul-sul-sul”, sendo o Fundo IBAS um exemplo de CTR (PINO, 2013).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em colaboração com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) apresentou relatório, em 2010, sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) no período de 2005-2009. Esse é o primeiro relatório feito a propósito da COBRADI e demonstra a preocupação em instrumentalizar os estudos e o entendimento dessa política externa brasileira. O arcabouço conceitual da CID, na medida em que essa passou a abranger não apenas a cooperação norte-sul, mas a cooperação sul-

sul, não é consensual entre países e instituições, e ainda são poucas as publicações dos dados sobre cooperação sul-sul. A COBRADI não segue o conceito da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) da OCDE. Diferentemente do conceito adotado pela OCDE, os recursos brasileiros são oferecidos totalmente a fundo perdido (enquanto que a AOD contabiliza como CID qualquer ação com grau de concessionalidade igual ou maior que 25%), além disso, a cooperação brasileira contabiliza também as organizações internacionais do “sul” (IPEA; ABC, 2013). O conceito operacional base do levantamento de dados da COBRADI, no período do relatório (2005-2009), foi:

a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas. (IPEA; ABC, 2013, p. 11).

O relatório dos gastos de 2010 da COBRADI identifica como modalidades de cooperação: cooperação técnica, cooperação científica e tecnológica, cooperação educacional, cooperação humanitária, apoio e proteção a refugiados, operações de manutenção da paz, gastos com organismos internacionais (IPEA; ABC, 2013). Os principais gastos são com operações de manutenção de paz e com organizações internacionais (IPEA; ABC, 2013). A América Latina e Caribe representam 68% dos gastos, sendo, nesta região, o Haiti destino de quase a metade dos mesmos (IPEA; ABC, 2013). Além de gastos com fortalecimento de organizações e instituições no exterior, organização ou participação em missões ou operações de manutenção da paz, gestão de programas e projetos científico-tecnológicos conjuntos com outros países e institutos de pesquisa, estão incluídos também gastos com apoio à integração de refugiados em território nacional (IPEA; ABC, 2013). O relatório também chama atenção para o aumento do número de refúgios concedidos pelo governo brasileiro e dos recursos destinados aos refugiados (IPEA; ABC, 2013).

A institucionalização da cooperação sul-sul aumenta quando da aproximação entre países emergentes e formação de grupos em que se destacam o BRICS e o IBAS por exemplo. O Brasil torna-se um ator preponderante na dinâmica da cooperação sul-sul a partir dos anos 2000. A atuação conjunta em espaços multilaterais é uma forma de influenciar o cenário internacional mesmo sem possuir as mesmas capacidades das grandes potências. A cooperação sul-sul condiz com a estratégia multilateral da política externa brasileira já que é uma forma de diversificação

de parcerias e de transformação das instituições internacionais de forma a aproximá-las dos interesses dos países emergentes. Da mesma forma, a parceria com organizações internacionais, em uma CTR, permite ao Brasil maximizar a sua capacidade de cooperação técnica e, ainda, trazer novas demandas para essas organizações.

O Brasil tem como tradição a valorização dos espaços multilaterais e das organizações internacionais. Principalmente, depois dos anos 2000, a presença brasileira torna-se mais importante nas instâncias internacionais, como líder na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, e como um importante ator na cooperação ao desenvolvimento internacional, notavelmente a partir da perspectiva de uma cooperação sul-sul. Esse cenário auxilia na compreensão desenvolvida nos próximos capítulos, no caso específico da temática migratória, da credibilidade dada às organizações internacionais (a ONU principalmente) e do interesse dessas organizações em estabelecer relações com o governo brasileiro. Ou seja, por um lado as organizações possuiriam espaço e respeito para atuar no país e, por outro, além do interesse em participar de sua política migratória, veriam no Brasil um potencial parceiro para construção de uma governança regional e internacional.

### 3 A IMIGRAÇÃO PARA O BRASIL E A EVOLUÇÃO DA QUESTÃO MIGRATÓRIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Como desenvolvido no primeiro capítulo, a conjuntura internacional dos anos 1990, marcada pelo incremento do multilateralismo e pelo fim da Guerra Fria, levou à incorporação e ao fortalecimento da discussão de temas tidos como “novos” em oposição àqueles do período da Guerra Fria. O eixo político internacional deixou de ser o leste-oeste e passou a ser o norte-sul. As instituições comerciais e financeiras internacionais estabeleceram mecanismos com fins de regulação e liberalização do comércio internacional que acabaram prejudicando os países em desenvolvimento. A aproximação entre os países em desenvolvimento e a demanda por reformas em organizações internacionais apresentam-se a partir desse cenário em que as condições sociais e econômicas dos países do “sul global” foram agravadas por políticas defendidas por instituições econômicas e financeiras das quais esses países passaram a fazer parte. Da mesma forma, a partir dos anos 1990, é maior o espaço de discussão e criação de instituições que lidam com temáticas tais quais: direitos humanos, problemas ambientais, saúde, infraestrutura, entre outros.

A discussão sobre migração, no âmbito multilateral, também ganha maior expressividade no período. Percebe-se que, a partir dos anos 1990, houve um aumento da mobilização internacional no sentido de chamar atenção à temática, principalmente no campo do desenvolvimento econômico e social. As mudanças na conjuntura internacional - no que concerne à relação entre Estados ou devido a problemáticas originadas em Estados específicos - impactam no fluxo de migrantes e refugiados. Nesse sentido, desastres ambientais, conflitos entre Estados, guerras civis, são exemplos de situações que levam ao aumento do fluxo de pessoas no mundo.

A quantidade internacional de migrantes<sup>4</sup>, em 1990, era de 154,2 milhões, em 2000, 174,5 milhões e, em 2013, passou para 231,5 milhões (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS - UNDESA, 2013). Destes migrantes, os refugiados representaram 7%, em 2013, aproximadamente 15,7 milhões (OECD; UNDESA, 2013). Desde os anos 2000, o número de migrantes em países em desenvolvimento tem proporcionalmente

---

<sup>4</sup> Inclui migrantes com *status* de refugiado.

aumentado mais do que em países desenvolvidos. Entre 2000 e 2010, a média anual do crescimento da taxa da quantidade de migrantes no “sul global” foi de 2,5% por ano, enquanto que no “norte” foi de 2,3%. Segundo a OIM ([2013]), a imigração sul-sul tornou-se tão importante quanto a norte-sul, o que demonstra a complexidade do fenômeno migratório e interdependência entre países.

Na primeira seção deste capítulo (em 2.1) apresenta-se a evolução da temática migratória no âmbito das organizações internacionais e fóruns internacionais. A partir dos anos 1990, a preocupação em tratar a migração multilateralmente aumenta e uma série de iniciativas são desenvolvidas nesse sentido. A inclusão da temática migratória na esfera de responsabilidade da ONU demonstra a necessidade de tratar o tema a partir da óptica do direito internacional e dos direitos humanos. Assim, em uma primeira subseção (em 2.1.1), apresenta-se um panorama sobre direitos humanos na política internacional. Ademais, devido às iniciativas multilaterais de vincular migração e desenvolvimento, faz-se uma análise, em uma segunda subseção (em 2.1.2), dessa abordagem.

Na segunda seção deste capítulo (em 2.2), apresenta-se a situação do Brasil quanto à imigração. O aumento dos fluxos de pessoas em direção ao país, assim como a inserção em um contexto internacional que demanda maior responsabilidade doméstica e internacional com a migração, faz com que o país procure adaptar-se a uma gestão migratória mais apropriada ao cenário interno e internacional. Por fim, a última seção deste capítulo (em 2.3) traz as percepções de diferentes teóricos na área de instituições e organizações internacionais com a finalidade de discutir a importância das mesmas para a política internacional, assim como reflexões sobre a relação entre os Estados e as organizações internacionais.

### 3.1 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A MIGRAÇÃO

Desde os anos 1990, uma série de articulações em torno do tratamento multilateral da migração aconteceram. O ano de 1994 foi um momento decisivo na história da cooperação multilateral em migração (UNITED NATIONS POPULATION FUND – UNFPA; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM, 2013) uma vez que a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ICPD) no Cairo produziu a primeira agenda compreensiva e chamada para ação global no referente à migração internacional

(UNFPA; IOM, 2013). Em 2001, a Iniciativa de Berna (Suíça) procurou tratar o fluxo internacional de pessoas através da cooperação interestatal, sendo precursora do GFMD (*Global Forum on Migration and Development*). No mesmo ano, os Estados-membros da OIM iniciaram o Diálogo Internacional sobre Migrações para permitir a eles, aos Estados observadores, aos atores internacionais e aos não-governamentais analisarem os aspectos emergentes da governança migratória.

Por outro lado, é difícil construir um consenso internacional sobre o trato da questão. Mesmo a relevância da criação de mecanismos na ONU para o desenvolvimento de um entendimento sobre a temática é controverso entre os Estados-membros. Um relatório da Assembleia Geral de 2001 assinala que desde a década de 1970 são crescentes as restrições para com os imigrantes, principalmente por parte dos países desenvolvidos (UNITED NATIONS-UN, 2001). Nesse sentido, o relatório assinala que os países-membros teriam sido consultados sobre a possibilidade de uma conferência sobre migração e desenvolvimento. Nem todos responderam a essa consulta, apenas 41% e, desses, muitos apontaram que mais trabalho deveria ser realizado para identificar e clarificar os objetivos da conferência (UN, 2001). Já no referente aos tipos de migração que a conferência deveria abordar, a maioria dos países defendeu que todos os tipos de migração deveriam ser levados em consideração (UN, 2001). Destaca-se ainda que alguns países manifestaram reservas quanto ao estabelecimento de uma conferência. As principais justificativas para isso seriam que os mecanismos existentes em outros âmbitos poderiam ser utilizados para essa finalidade ou que uma abordagem regional e sub-regional na área de migração e desenvolvimento seria mais apropriada (UN, 2001).

Em 2002, o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, identificou a migração como um assunto prioritário para a comunidade internacional. Kofi Annan convoca um grupo de trabalho que recomenda, em 2003, o estabelecimento de uma Comissão Global em Migração Internacional (*Global Commission on International Migration*). A Assembleia Geral acordou estabelecer um Diálogo de Alto-nível em Migração Internacional e Desenvolvimento (*High-level Dialogue on International Migration and Development*) em 2006 (UNFPA; IOM, 2013). No mesmo ano, foi estabelecido, pela OIT, OIM, OHCHR, UNCTAD, ACNUR e UNODC, o Grupo de Migração de Genebra (*Geneva Migration Group*) como um corpo consultivo informal para liderar a agência em assuntos migratórios. Em 2004, a Conferência Internacional do Trabalho da OIT adotou um

Plano de Ação para Trabalhadores Migrantes que é embasado nos padrões de trabalho internacional.

Ademais, percebe-se um movimento das organizações internacionais de inserção da migração como temática importante na agenda do desenvolvimento pós-2015. A OIM, além de publicar diversos “documentos de reflexão” sobre mobilidade humana, a pedido da ONU, elaborou relatório em que fala sobre a ligação entre desenvolvimento e migrações (OIM, [2013]). Contudo, a falta de consenso entre os Estados-membros da ONU sobre se e como ir em frente com uma agenda de migração global é exemplificada, segundo publicação da UNFPA e IOM (2013), pela Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (*ICRMW*), de 1990, adotada depois de mais de dez anos de discussões, e que apenas teria entrado em vigor em 2003.

O Segundo Diálogo de Alto-Nível em Migração Internacional e Desenvolvimento ocorreu em outubro de 2013, em Nova Iorque, e foi a segunda vez, na história da ONU, que a Assembleia Geral considerou formalmente a questão migratória (IOM, 2013). Dos resultados, destaca-se o desenvolvimento de conexões importantes entre migração e desenvolvimento, assim como a relevância da migração para a agenda de desenvolvimento pós-2015 da ONU (IOM, 2013). No encontro, defendeu-se a importância de uma ação coordenada entre as organizações que lidam com a temática migratória uma vez que o principal desafio consiste na ausência de mecanismos formais para o desenvolvimento de uma ação conjunta (IOM, 2013). “Então, a primeira etapa do processo para depois de 2015 já está em curso, e deixa entrever um amplo consenso quanto à pertinência da migração como fator chave que incide nas questões do desenvolvimento primordiais com que se enfrenta a comunidade internacional.” (OIM, [2013], p.2, tradução nossa).<sup>5</sup>

*International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System* é uma publicação elaborada, em 2013, no âmbito do Diálogo de Alto Nível em Migração Internacional e Desenvolvimento, pelo sistema de organizações das Nações Unidas, assim como por organizações relacionadas. Sob coordenação do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e da OIM, fala-se sobre a “governança global da migração” que abrangeria a

---

<sup>5</sup> Do original em espanhol: “Ahora bien, la primera etapa del proceso para después de 2015 ya está en curso, y deja entrever un amplio consenso en cuanto a la pertinencia de la migración como factor clave que incide en las cuestiones de desarrollo primordiales con que se enfrenta la comunidad internacional.”

estrutura dos Estados, atores não estatais, políticas, leis, práticas e parcerias no nível nacional, regional e internacional (UNFPA; OIM, 2013). Essa publicação expressa a amplitude da questão migratória, a qual abrange várias agências do sistema das Nações Unidas, assim como outras organizações que buscam contribuir através da articulação de suas responsabilidades. A publicação retrata as iniciativas de vinte e oito representações em variados aspectos, tais como: direitos humanos, desenvolvimento, população, crianças, família, educação, gênero, saúde, meio-ambiente, comércio, trabalho, proteção social, segurança, coesão social (UNFPA; IOM, 2013).

Da mesma forma, o aumento do fluxo migratório no eixo sul-sul traz novos desafios a países em desenvolvimento que recebem imigrantes. A crescente importância da CID do Brasil internacionalmente, até mesmo incorporando a questão do financiamento a instituições, como OIM e ACNUR, e aportando recursos para o recebimento de refugiados, demonstra que o país acompanha a evolução do tema no âmbito multilateral. Além disso, o fato do Brasil ser um país emergente e porta voz dos países do “sul global” pode, não apenas colaborar para a percepção internacional de possível destino migratório, como também repercutir em um maior compromisso e responsabilidade do país, internamente e externamente, para com esses imigrantes.

### **3.1.1 A Evolução da Questão dos Direitos Humanos na Política Internacional**

O surgimento de organizações internacionais está relacionado com a tentativa de estabelecer uma regulação no tratamento de questões que vão além do que o Estado pode garantir uma vez que essas preocupações envolvem mais de um Estado ou os direitos humanos dos indivíduos independentemente do Estado de que fazem parte. A maior interdependência entre os Estados, econômica e financeiramente, levou ao desenvolvimento de OIs com a finalidade de regular essas questões. Já no que se refere à evolução da proteção dos direitos do indivíduo, uma série de garantias, como aquela referente ao refúgio, concretizaram-se a partir da evolução do trabalho dessas instituições.

Segundo Mazzuoli (2006), o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem como precedentes o Direito Humanitário (que surge no século XIX, sendo aplicável aos direitos humanos em caso de conflitos armados), a Liga das Nações e a OIT (com a finalidade de garantir os direitos humanos dos trabalhadores). O surgimento das Nações Unidas foi de suma importância para sistematização dos direitos humanos e o estabelecimento das convenções

subsequentes. Segundo Mazzuoli (2006), os direitos humanos vão construindo-se com o decorrer do tempo e teriam, com a criação da ONU, em 1945, passado a se desenvolverem no plano internacional. Outras organizações, tais quais as de âmbito regional, também desenvolveriam proteções para garantir a defesa dos direitos da pessoa humana para além da esfera estatal. Como proteção do sistema regional de direitos humanos, destaca-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em 1969, que permite apenas a entrada de membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), constituindo-se de dois órgãos: Comissão Interamericana de Direitos Humanos (que é também um órgão da OEA) e Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Carta das Nações Unidas, documento que instituiu a ONU, em 1945, já previa em seu preâmbulo o comprometimento da organização com os direitos humanos:

[...] a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (ONU, 2014, p.3).

Os direitos humanos, portanto, ultrapassariam as fronteiras nacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948 e estabeleceu, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. Desde 1945, uma série de convenções foram estabelecidas, como, por exemplo: a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

Em documento sobre direitos humanos e refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos preocupa-se em distinguir refugiados de imigrantes econômicos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS - ACNUDH, 2002). Contudo, reconhece que a realidade dos refugiados do imediato Pós-Segunda Guerra não é a mesma dos fluxos contemporâneos. A fuga de um país pode não decorrer de uma perseguição imediata, mas “[...] de conflitos civis, das violações maciças dos

seus direitos humanos, da agressão vinda do exterior e da ocupação estrangeira, da pobreza, da fome, da doença e das catástrofes ecológicas.” (ACNUDH, 2002, p.18). Neste mesmo documento, reconhece-se a existência de um problema no fato de a ONU apenas considerar o refugiado “político” e considera-se como positivo que outras regiões, como África e América Latina, tenham expandido a definição de refugiado:

Na perspectiva dos direitos humanos, esta situação suscita uma grande preocupação. Nem sempre é possível distinguir, com segurança, um refugiado de um imigrante econômico. Pode dizer-se que, se forem realçadas as ameaças à vida e à liberdade, pouco ou nada diferencia uma pessoa que enfrenta a morte devido à fome e outra que é ameaçada de execução arbitrária por motivo das suas convicções políticas. (ACNUDH, 2002, p.18).

As dificuldades econômicas podem ameaçar os direitos humanos da mesma forma que aqueles que são caracterizados como refugiados também podem estar em busca de condições econômicas melhores. O trato da migração, a partir de uma perspectiva humanitária, respaldada nos direitos humanos, é reconhecido pela ONU. Contudo, devido à sua estrutura fragmentada, no que se refere à preocupação com a temática migratória como um todo, percebe-se uma crescente sobreposição entre o que é considerado refúgio e o que é considerado outros tipos de migração, resultando em dificuldades e questionamentos para a gestão dos fluxos atuais. No documento referido anteriormente, a ONU admite que a linha que separa política para migração de política para refugiados começa a diluir-se (ACNUDH, 2002).

Catherine Wenden (2013, p.138, tradução nossa) também reconhece que: “No período contemporâneo começa a confundir-se a imagem tão positiva que havia tido o refugiado da Guerra Fria no Ocidente: aparece a crise do asilo, criando-se uma confusão entre os refugiados e os migrantes.”<sup>6</sup>. Como o refugiado pode também buscar melhores condições econômicas e os outros migrantes o respeito aos seus direitos humanos, torna-se difícil determinar quais as situações nos países de origem que caracterizariam o refúgio.

Como se desenvolve no próximo capítulo, o Brasil teria acompanhado a evolução no tratamento da questão do fluxo de pessoas na esfera da ONU. O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) faz parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) tendo como foco de atuação o trabalhador migrante. Já a questão do refúgio é tratada separadamente, estando a cargo do

---

<sup>6</sup> Do original em espanhol: “En el periodo contemporáneo empieza a enturbiarse la imagen tan positiva que había tenido el refugiado de la Guerra Fria en Occidente: aparece la crisis de asilo, creándose una confusión entre los refugiados y los migrantes.”.

Ministério da Justiça, e possui uma legislação mais avançada no que se refere à garantia de direitos. Assim como existe essa mobilização internacional para a discussão da migração de forma ampla, há também a busca por parte das instâncias domésticas brasileiras de tratar essas questões de forma mais articulada.

Portanto, ao se procurar garantir o respeito aos direitos humanos, a atuação da ONU, em questões que necessitam de uma abordagem que não se restrinja às garantias fornecidas pelo Estado Nação, torna-se importante. Quando a ONU incorpora a migração como uma preocupação da instituição, o migrante passa a ser visto como alguém com direitos e a pressão na sociedade internacional para que se respeitem esses direitos aumenta. Assim, a oposição entre o entendimento da migração, por parte do Estado, como uma questão de segurança nacional ou uma questão de direitos humanos torna-se evidente. Por fim, uma abordagem humanitária da migração aproximaria o migrante comum daquele com o *status* de refugiado, solucionando, em parte, o dilema de uma possível sobreposição entre as características da migração “voluntária” e as do refúgio. Na próxima seção, reflete-se sobre a aproximação entre migração e desenvolvimento presente nas iniciativas multilaterais.

### **3.1.2 Migração e Desenvolvimento**

Como desenvolvido anteriormente, a importância de tratar a migração, através de uma perspectiva multilateral, é crescente nos últimos anos. A temática migratória na ONU não é entendida, em sua estrutura, de forma unificada. Cada organismo tradicionalmente considera, se do seu interesse, a temática migratória através da perspectiva de sua área de trabalho. Contudo, a OIT e o ACNUR são os organismos que mais objetivamente tratam de migrações. A preponderância da OIT é explicada pelo fato de uma grande parte dos fluxos migratórios serem motivados pela busca de oportunidades de trabalho. Assim, a OIT preocupa-se com a migração laboral, ou seja, com os direitos do migrante como direitos do trabalhador. Já o ACNUR, seria responsável pelos deslocamentos forçados.

Nos últimos anos, a ONU tem demonstrado preocupação com a construção de uma governança internacional para migrações. Constata-se, a partir da análise das iniciativas da organização no referente à questão, que a aproximação entre migração e desenvolvimento seria o elo que uniria a atuação dos diferentes organismos em prol da construção dessa governança. Não

só a atuação dos organismos do sistema ONU, mas também da OIM, através do desenvolvimento de projetos conjuntos. A OIM, desde 1992, é observadora da Assembleia Geral das Nações Unidas, e um acordo, que oferece uma base formal para uma cooperação mais estreita entre as duas organizações, foi assinado em 1996 (OIM, 2015).

A associação entre migração e desenvolvimento mostra-se questionável como uma forma de unificação da compreensão do fenômeno migratório por apresentar-se de forma ampla e por parecer que cada organismo a interpreta à sua maneira. Bertrand Badie *et al.* consideram a discussão sobre migração e desenvolvimento como emblemática, pois as organizações, em seus diferentes domínios de atuação, “[...] procuram um discurso e colocam em prática projetos em torno do eixo ‘migração e desenvolvimento’ sem concertação real entre elas.”<sup>7</sup>. (BADIE *et al.*, 2008, p.47, tradução nossa). Os autores observam que as razões para essas distintas interpretações seriam os diferentes contextos migratórios e também o interesse específico de cada ator.

Channac (2006) reconhece que, nos últimos anos, os governos e as organizações internacionais chamam atenção para o vínculo entre políticas de desenvolvimento e as migrações internacionais. A autora apresenta três entendimentos em relação a isso: as políticas de ajuda ao desenvolvimento poderiam ser uma forma de regular os fluxos migratórios agindo particularmente nas causas econômicas das migrações nos países de origem; todos os países, sejam de origem, de acolhimento ou de trânsito, poderiam ser beneficiados pela migração, de forma que se tornaria necessária a reflexão de como gerir de maneira mais eficaz as remessas dos trabalhadores migrantes; por fim, a ideia de que uma melhor gestão da migração a nível regional pode contribuir para estabilidade e desenvolvimento regional.

Dessa forma, a visão mais tradicional e ainda utilizada por algumas agências, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é a do desenvolvimento de um país ou região como meio para a diminuição da emigração. Contudo, atualmente, devido às diferentes características da migração, como, por exemplo, o aumento dos fluxos entre os países em desenvolvimento e, ainda, uma separação entre países de emigração e de imigração, que não é precisa, já que em várias regiões os fluxos acontecem nos dois sentidos, tem-se a percepção da migração como agente do desenvolvimento. A OIM (2013) declarou, como motivos para inclusão

---

<sup>7</sup> Do original em francês: “cherchent un discours et la mise en oeuvre de projets autour de l’axe « migration et développement », sans concertation réelle entre elles.”

da migração na agenda do desenvolvimento pós-2015, as consequências diretas e múltiplas do aumento do número de imigrantes no desenvolvimento dos mesmos e de suas famílias, assim como dos países de origem e de destino. Destaca-se ainda que a OIM (2013) considera que a boa gestão da migração leva ao desenvolvimento; que o PIB de muitos países em desenvolvimento depende das remessas enviadas pelos seus emigrantes; que mudanças demográficas afetarão os mercados laborais de todo o planeta gerando escassez de mão de obra em algumas partes e, em outras, a procura de oportunidades de emprego por populações jovens.

Durante as entrevistas<sup>8</sup>, ficou claro que os entrevistados concordam com a conexão entre desenvolvimento e migração, mas relacionam isso de forma variada. Konrad Rahal<sup>9</sup>, por exemplo, distingue o fato do ACNUR ser uma agência humanitária e não de desenvolvimento. Parece, portanto, entender o desenvolvimento como desenvolvimento econômico e reforça a ideia da distinção entre migrantes por razões econômicas e por razões humanitárias. Mas, considera que, no contexto urbano do refúgio, haveria uma abordagem de desenvolvimento por parte do ACNUR em razão das suas características diferentes e da necessidade, portanto, de criar mecanismos de integração local. Ou seja, para Rahal, a questão do desenvolvimento está relacionada com a migração laboral, mas admite que as características do refúgio atualmente o aproximem das demandas e resultados da migração laboral. Ademais, de forma geral, os entrevistados reconhecem, em suas colocações, que a migração pode gerar benefícios econômicos tanto para o país de origem como de destino. Por outro lado, os ganhos culturais e sociais com a migração também foram reconhecidos (Rodrigo do Amaral<sup>10</sup> e Ezequiel Texidó<sup>11</sup> citam estes aspectos ao comentar sobre a relação entre migração e desenvolvimento).

O significado da relação entre migração e desenvolvimento não é preciso e intuitivo. Não apenas por que as formas de interpretação podem ser variadas, mas também, por que o comportamento dos atores (Estados, organizações internacionais) em relação à questão pode ser distinto. Sabe-se que alguns Estados, principalmente os desenvolvidos, veem a migração como um problema, ou como um mecanismo para suprir uma necessidade específica de mão de obra e não como um fator de desenvolvimento de ambas as partes (país de origem e país de destino). Badie *et al.* (2008) chama atenção ao fato de que algumas ONGs veem como um risco, nesse

---

<sup>8</sup> Entrevistas realizadas de julho a novembro de 2015.

<sup>9</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

<sup>10</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

<sup>11</sup> Entrevista realizada em 2 de outubro de 2015.

debate, a identificação dos imigrantes como “instrumentos” do desenvolvimento em detrimento do reconhecimento dos seus direitos humanos fundamentais. As diferentes interpretações dessa relação impedem a execução de políticas claras com a finalidade de uma governança internacional da migração efetiva.

Procurou-se, nessa seção, contextualizar a migração no âmbito das iniciativas multilaterais. Constatou-se que, desde os anos 1990, há um aumento crescente da preocupação de tratar o tema multilateralmente. Da mesma forma, é crescente a motivação da ONU em trazer o tema para sua esfera de atuação. Conjuntamente com a OIM, nos últimos anos, a ONU visa a gerir a problemática migratória através da aproximação com a noção de desenvolvimento. Essa abordagem parece ainda não ter conseguido trazer resultados efetivos, no sentido da construção de um entendimento comum, mesmo dentro da organização. Na próxima seção, discorre-se sobre os fluxos migratórios recentes para o Brasil e apresentam-se as principais estruturas do Estado brasileiro, legislação e organismos, para a gestão migratória cuja análise mais detalhada aparece no capítulo seguinte.

### 3.2 NOVOS FLUXOS DE IMIGRANTES E REFUGIADOS PARA O BRASIL

A imigração apresenta-se como um atual desafio do contexto internacional em que o Brasil insere-se. Não por que seja um novo fenômeno para o Brasil ou por que seja quantitativamente representativa de um impacto profundo, mas, em razão de uma nova dinâmica migratória e um diferente momento de inserção brasileira no cenário internacional. O atual desafio é representado essencialmente por: crescimento exponencial da imigração nos últimos anos - ainda que, em números absolutos, não constitua uma grande porcentagem da população -; origem dos imigrantes, que é, sobretudo, de países em desenvolvimento; fomento da discussão em torno da política migratória brasileira.

Em 2010, o número de imigrantes internacionais no Brasil aumentou 86,7% em relação a 2000 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA –IBGE, [2012]). Enquanto que o Censo Demográfico de 2000 registrou um total de 143 644 imigrantes, o de 2010 registrou 268 295 imigrantes internacionais (IBGE, [2012]).<sup>12</sup> A estratégia de inserção

---

<sup>12</sup> O critério utilizado pelo Censo foi o da data-fixa, ou seja, refere-se aos estrangeiros residentes no Brasil na data do Censo mas que cinco anos antes residiam fora do país.

multilateral brasileira - ou seja, a presença internacional do Brasil em fóruns multilaterais, assim como a liderança na cooperação entre os países do “sul global” - é um fator importante de atração desses fluxos migratórios. Além dos vizinhos latino-americanos, o Brasil tem recebido imigrantes de diferentes regiões do mundo.

Sabe-se que o Brasil recebeu, em diferentes momentos de sua história, fluxos imigratórios importantes, e que estes constituíram a população brasileira, assim como em alguns períodos, como na década de 1980, a emigração de brasileiros foi mais representativa que a imigração. Desde os anos 2000, no entanto, além do crescimento do fluxo migratório, cresceu também o número de brasileiros que retornam ao país. O “Estatuto do Estrangeiro” de 1980 é a legislação em vigor atualmente para imigração. O fato de o Estatuto ser profundamente ancorado na ideia de Segurança Nacional, descuidando-se da garantia dos Direitos Humanos dos imigrantes, faz com que se gerem dificuldades no trato da questão internamente. O CNIg (Conselho Nacional de Imigração) é responsável pelas políticas imigratórias. Nas propostas de uma nova lei migratória, há o entendimento de que seria interessante substituir o CNIg por um Conselho Nacional de Migração e, assim, ao unificar a gestão da imigração e emigração, estabelecer respostas mais efetivas para o recebimento de emigrantes brasileiros que retornam.

No que diz respeito aos refugiados, a legislação brasileira é mais adequada à situação atual. A lei 9.474 de 1997 trata do Estatuto dos Refugiados, seguindo os princípios da Convenção de Genebra de 1951, e, ainda, internaliza parte da Declaração de Cartagena de 1984. A Convenção de Genebra de 1951 para refugiados é estabelecida a partir de uma conjuntura em que a Europa recebia refugiados da URSS. Ela é importante, pois define o conceito de refugiado e estabelece os padrões básicos de tratamento dos refugiados a nível internacional (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR, [2015]). O Protocolo de 1967 amplia a cobertura da Convenção, retirando limites de data e espaço geográfico (ACNUR, [2015]). Segundo o artigo primeiro da Convenção de 1951 são considerados refugiados aqueles que:

[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ONU, [2015]).

Além dos “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, a lei brasileira 9.474 de 1997 internaliza parte da Declaração de Cartagena de 1884 na definição de refugiado (Art. 1, III): “[...] devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.” (BRASIL, 1997). Existem ainda questões análogas ao refúgio que o Brasil não caracterizou como refúgio e estabeleceu uma Proteção Complementar. O “visto humanitário” dado aos haitianos ilustra essa situação. A Proteção Complementar cria uma situação mais vulnerável já que não se encontra respaldada pela legislação.

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é responsável pela avaliação da concessão de refúgio. Quando é solicitado o refúgio e esse não é concedido, o processo vai para o CNIg. Com o aumento dos fluxos migratórios mistos - em que é difícil identificar os refugiados dos outros migrantes - ou, ainda, devido a casos, como o dos haitianos, em que não se concede o refúgio, mas decide-se pelo “visto humanitário”, torna-se ainda mais importante uma atuação coordenada entre essas instituições.

Já aconteceram algumas iniciativas de reforma do Estatuto do Estrangeiro e, principalmente, após 2010, com a intensificação desses “novos fluxos”, a discussão acelerou-se, o que é demonstrado pela mobilização da sociedade, esferas do governo e organizações internacionais em prol de uma nova lei. O MJ elaborou um projeto de lei em 2009 que não foi em frente em sua tramitação e que hoje já se encontra obsoleto, uma vez que, em 2014, esse mesmo ministério, através da designação de uma Comissão de Especialistas, elaborou um novo anteprojeto para ser avaliado como uma nova proposta de lei pelo governo. Houve também o projeto de lei (PL288), proposto pelo Senado em 2013, elaborado pelo senador Aloysio Nunes. Este projeto propõe algumas mudanças importantes em relação ao “Estatuto do Estrangeiro”. Posteriormente, ele teria incluído algumas contribuições do projeto elaborado pela Comissão de Especialistas designada pelo MJ e foi aprovado pela Comissão de Relações Exteriores do Senado em julho de 2015. No presente momento, encontra-se na Câmara dos Deputados e é a proposta central para a definição de uma nova lei migratória.

Cervo (2014) destaca que, nos anos recentes, o Brasil tem se preocupado em vincular migrações internacionais com direitos humanos e, nesse sentido, em criticar violações de outros países aos direitos humanos dos imigrantes. Da mesma forma, aponta como uma razão importante para a reversão do fluxo, de emigração para imigração, a imagem positiva brasileira

difundida pela Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH). Nesse sentido, a pesquisa realizada através do projeto da OIM (*Estudios sobre migración haitiana hacia Brasil y diálogo bilateral*) identificou que em geral a visão sobre a MINUSTAH é positiva e a construtora brasileira OAS é vista como um bom empregador (METZNER, 2014). Para Paulo Abrão<sup>13</sup>, além do protagonismo brasileiro na MINUSTAH, que fez com que o país desenvolvesse uma responsabilidade especial com as condições do Haiti, a política internacional do segundo governo Lula, promovendo iniciativas para visibilidade internacional, tais como realização de grandes eventos (Copa, Olimpíadas), também influenciou positivamente o imaginário desses imigrantes em relação ao país.

A imigração haitiana ilustra os desafios que o Brasil enfrenta internamente em relação a novas realidades de fluxos migratórios. A visibilidade no âmbito multilateral do país, também devido à liderança brasileira na MINUSTAH, é fator de atratividade. Além do trabalho de avaliação e concessão de vistos, o aumento da entrada de haitianos no Brasil, principalmente após o terremoto em 2010, pressiona o governo a gerenciar essa imigração de forma a garantir uma infraestrutura de acolhimento e a evitar a entrada de imigrantes ilegais através da ajuda de organizações criminosas. Essas questões fomentam a discussão sobre política migratória internamente e, nesse sentido, também produzem diferentes iniciativas e posicionamentos.

A política sobre vistos foi alterando-se no sentido de se adaptar às novas demandas. Em 2011, a normativa do CNIg autorizava os serviços consulares a emitirem, por mês, 100 vistos de trabalho com duração de cinco anos. Já em 2012, as quotas foram aumentadas, sendo que a quantidade passou a ser determinada apenas pela capacidade de processamento dos funcionários consulares em Porto Príncipe (METZNER, 2014). Dessa forma, em janeiro de 2012, o CNIg estabeleceu resolução normativa que criava, para os cidadão haitianos, um visto permanente por razões humanitárias com prazo de cinco anos (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC, 2012). As razões humanitárias diriam respeito ao agravamento das condições de vida dos haitianos a partir do terremoto de janeiro de 2010 (CNC, 2012).

Mesmo que o fluxo de estrangeiros que entram no Brasil não tenha um grande impacto, em termos numéricos, a fragilidade da estrutura doméstica tornou-se latente na medida em que o

---

<sup>13</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

aparato legal e institucional precisa dar respostas a novas realidades. É perceptível uma mobilização doméstica (no caso de órgãos governamentais) e internacional (representada por organizações internacionais) no sentido de coordenar a realidade doméstica com essa questão internacional. Identificam-se várias entidades, tanto domésticas como internacionais, que possuem participação na busca por adequação da realidade nacional à entrada de imigrantes e refugiados.

Como a política externa brasileira valoriza os fóruns e organizações internacionais, a evolução da temática internacionalmente reflete-se no plano doméstico através de pressões de algumas instâncias para a incorporação de princípios difundidos globalmente. Nesse sentido, quando o Brasil defende, em seu discurso de política externa, por exemplo, a Convenção sobre trabalhadores migrantes e suas famílias, como assinala Rodrigo do Amaral<sup>14</sup>, há uma maior responsabilidade para a ratificação da Convenção internamente.

Procurou-se, nas duas primeiras partes deste capítulo, analisar como o tema da migração vem sendo tratado multilateralmente e de que forma essa questão de política internacional afeta a política brasileira. Com o objetivo de entender a produção de respostas pelo poder executivo brasileiro a essa questão, destacando-se a influência nessas respostas da relação do Estado brasileiro com a evolução da política multilateral sobre migrações e, mais particularmente, da atuação das organizações internacionais envolvidas, faz-se, na próxima seção, uma discussão sobre as reflexões teóricas a respeito das instituições internacionais e da política externa.

### 3.3 ABORDAGEM TEÓRICA DE INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E O ESTADO NA POLÍTICA INTERNACIONAL

O aumento do número de instituições internacionais, a partir dos anos 1990, fez com que a política internacional tornasse-se mais institucionalizada. O termo “instituição internacional” teria sido usado ao longo do tempo para descrever uma ampla gama de fenômenos (SIMMONS; MARTIN, 2001). As instituições podem ser formais e informais. No pós-guerra, o termo referir-se-ia principalmente a organizações formais - como, por exemplo, a ONU. Posteriormente, os estudos tenderiam a abordar a interação entre organizações formais, normas e regras, política doméstica e processo decisório (SIMMONS; MARTIN, 2001).

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

Assim, com a necessidade de uma maior articulação intergovernamental, as instituições desenvolver-se-iam a partir de uma perspectiva mais abstrata de estabelecimento de normas e regras comuns ou, ainda, através do estabelecimento de instituições formais. Segundo Guillaume Devin e Marie-Claude Smouts (2013, p.147, tradução nossa)<sup>15</sup>, “[...] o multilateralismo não é separável da história das organizações intergovernamentais (OIG), sejam elas fortemente institucionalizadas ou mais informais como os ‘regimes internacionais’”. Uma organização internacional pode ser definida como qualquer instituição com procedimentos formais e membros formais sendo estes três ou mais. Já os “regimes internacionais” teriam origem nos anos 1970, segundo Simmons e Martin (2001), devido à aparente irrelevância das organizações formais, sendo um conceito alternativo para o estudo de instituições internacionais.

Os “regimes internacionais” seriam definidos como: “[...] regras, normas, princípios, e procedimentos que focam expectativas no que se refere ao comportamento internacional.” (SIMMONS; MARTIN, 1998, p.737, tradução nossa)<sup>16</sup>. Essa concepção não considera que as OIs formais teriam especificidades próprias. Entretanto, a percepção de que as organizações internacionais não representariam apenas a relação e negociação entre os Estados, mas executariam ações próprias, o que as diferenciariam de outros tipos de instituições, seria desenvolvida, posteriormente, por alguns teóricos e se mostra essencial para a pesquisa realizada nesse trabalho.

Segundo Abbott e Snidal (1998), é importante perceber que, além de negociações intergovernamentais, as organizações internacionais gerenciam uma variedade de atividades operacionais. Para Simmons e Martin (2001), ao longo do tempo, as teorias (realista, racional, funcionalista, construtivista) destinaram-se a explicar por que, como e que efeitos possuem as instituições internacionais. Como síntese da discussão a respeito dessas visões teóricas divergentes, os autores acreditam que o estudo das organizações internacionais merece atenção, pois, essas tem agência, influenciam a agenda e socializam influências (SIMMONS; MARTIN, 2001).

---

<sup>15</sup> Do original em francês: “[...] le multilatéralisme n’est pas détachable de l’histoire des organisations intergouvernementales (OIG), que celles-ci soient fortement institutionnalisées ou plus informelles à l’instar des ‘régimes internationaux’.”

<sup>16</sup> Do original em inglês: “[...] rules, norms, principles, and procedures that focus expectations regarding international behavior.”

As OIs formais são utilizadas, por exemplo, para implementar valores e normas comuns e ajudar no cumprimento dos acordos internacionais (ABBOTT; SNIDAL, 1998). Abbott e Snidal (1998) acreditam que esse desenvolvimento de normas e práticas comuns pelas OIs ajudaria a definir e redefinir os Estados. As organizações internacionais não estariam suplantando o sistema de Estados, mas seriam um importante complemento. O que é corroborado pela crescente presença das mesmas na política internacional.

Kenneth W. Abbott e Duncan Snidal (1998) assumem que os Estados são os principais atores na política internacional e que as OIs criam ordenamentos apropriados na perseguição de objetivos compartilhados. Eles acreditam na procura por eficiência e na lógica da redução da transação dos custos econômicos e na escolha racional. Abbott e Snidal (1998) defendem a complementaridade das abordagens teóricas na área. Reconhecem que a teoria dos regimes internacionais (Krasner; Keohanne) contribuiria para o entendimento da cooperação internacional uma vez que foca na organização institucional da cooperação internacional (ABBOTT; SNIDAL, 1998). No entanto, consideram que a teoria dos regimes deixaria de lado o estudo das organizações internacionais uma vez que lidaria com as instituições de uma forma generalizada não se importando com arranjos internacionais particulares (ABBOTT; SNIDAL, 1998).

Nesta dissertação, analisa-se as organizações internacionais formais que trabalham a temática migratória. Os organismos das Nações Unidas são as principais referências no estabelecimento de mecanismo de governança multilateral, mesmo, no caso da OIM - organização externa à ONU - percebe-se a tentativa de coordenação na esfera internacional e atuação conjunta com entidades da ONU no Brasil. Na questão analisada neste trabalho, percebe-se que a agência de uma OI e sua capacidade institucional são características que não devem ser desprezadas quando se considera a influência de organizações internacionais na gestão migratória brasileira. As capacidades operacionais, como prestação de auxílio técnico, devem ser consideradas ao influenciar a política doméstica e exterior de um Estado.

Devido à preponderância do realismo<sup>17</sup> na área de Relações Internacionais, as correntes teóricas que dão importância às instituições acabaram, por muito tempo, atendo-se às explicações

---

<sup>17</sup> A partir da ótica realista, Mearsheimer (1994) define instituições como um conjunto de regras. “Embora as regras são geralmente incorporadas em uma organização internacional formal, não é a organização *per se* que compele os Estados a obedecerem as regras.” (MEARSHEIMER, 1994, p.9, tradução nossa). O realismo entende que as instituições internacionais seriam irrelevantes para a compreensão da distribuição de poder entre os Estados uma

sobre a relevância das instituições sem desenvolver outros estudos. A ideia de que as instituições internacionais podem influenciar o comportamento do Estado agindo nos canais políticos domésticos tem sido reconhecida pelos estudiosos desde o final da década de 1950. Contudo, Simmons e Martin (2001) reconhecem que os institucionalistas americanos estavam preocupados em provar aos neorealistas que as instituições importavam. Dessa forma, os funcionalistas racionalistas tratavam os Estados como atores unitários e teriam negligenciado outros atores (SIMMONS; MARTIN, 2001). Simon e Martin (1998) entendem que uma das principais maneiras das instituições internacionais mudarem o comportamento do Estado seria através da substituição das práticas domésticas.

A compreensão de como as instituições internacionais podem influenciar a política doméstica e também exterior de um Estado foi o objetivo da pesquisa desenvolvida sobre a gestão migratória brasileira. Entretanto, deve-se considerar que as OIs são constituídas por Estados e, portanto, influenciadas por eles ao mesmo tempo em que os influencia. Os Estados escolhem e desenham instituições já que se utilizam desses mecanismos para resolver questões que envolvem uma coordenação entre eles. “Uma vez construídas, instituições constrangerão e moldarão comportamentos, mesmo que elas sejam constantemente desafiadas e reformadas pelos seus Estados-membros.” (SIMMONS; MARTIN, 1998, p.743, tradução nossa) <sup>18</sup>. Assim, é importante para a análise da relação entre Estado e organização internacional entender que existe uma influência mútua.

Keohane (1969) reconhece que na área de estudo das organizações internacionais faltam teorias sistemáticas e testáveis. Em seu artigo “Institutionalization in the United Nations General Assembly”, Keohane (1969) argumenta que o conceito de institucionalização é de central importância para o campo das organizações internacionais e que este poderia ser definido e, pelo menos, alguns componentes mensurados. O impacto no ambiente é uma variável importante na análise do conceito de institucionalização já que se refere à dimensão e efetividade das ações de uma organização (KEOHANE, 1969). O impacto no ambiente dependeria da interação entre as características organizacionais e o comportamento dos atores (principalmente governo e outras organizações internacionais) (KEOHANE, 1969). “Como a escola realista de escritores

---

vez que elas não seriam capazes de mudar o comportamento dos mesmos. Contudo, esse argumento apenas é relevante para o objetivo da teoria realista que pressupõe o Estado como um ator unitário.

<sup>18</sup> Do original em inglês: “Once constructed, institutions will constrain and shape behavior, even as they are constantly challenged and reformed by their member states.”

frequentemente nos tem lembrado, organizações internacionais são extremamente dependentes das ações dos governos; assim em muitos casos a variável do ambiente é primária.” (KEOHANE, 1969, p.860, tradução nossa) <sup>19</sup>.

Uma das críticas de David A Kay (1969, p.952) a Keohane (1969) é o fato de este considerar as consequências (“output”) do processo político da ONU como resultado das interações de suas características organizacionais no sistema político internacional, ou seja, os governos seriam apenas objetos ou implementadores das ações da ONU. Segundo Kay (1969, p.952, tradução nossa) <sup>20</sup>:

Keohane esqueceu ou muito subestimou o triplo relacionamento em que governos assumem para com organizações internacionais no sistema político internacional contemporâneo. Governos são a um e mesmo tempo a principal fonte de demandas (ou *inputs*) colocada diante da Organização, atores rivais dentro da Organização esforçando-se para imprimir sobre a Organização seus próprios objetivos de política nacional, e finalmente os principais componentes do ambiente externo que as Nações Unidas tentam afetar.

As organizações internacionais seriam constituídas, primeiramente, por demandas dos Estados e teriam a finalidade de moldar o comportamento dos mesmos ao mesmo tempo em que seriam suscetíveis a constantes transformações impulsionadas por eles. Tal relação é um processo em que as decisões dos Estados afetam e são afetadas por essas organizações internacionais.

A Análise de Política Externa seria um campo de estudo dentro das Relações Internacionais preocupado com o processo decisório e que, com esse intuito, desenvolveu uma linha de pesquisa que acaba opondo-se à visão unitária do Estado defendida, sobretudo, pelo realismo. Segundo David Houghton (2007), a Análise de Política Externa teria surgido paralelamente ao debate entre as teorias de Relações Internacionais, ou seja, não surgiu como uma teoria de Relações Internacionais, nem a partir de um ramo teórico específico.

Apesar de ter se desenvolvido de forma autônoma, a Análise de Política Externa acabou opondo-se à defesa realista (mais especificamente neorealista) de que os constrangimentos sistêmicos ou estruturais do ambiente internacional são o principal determinante da política

---

<sup>19</sup> Do original em inglês: “As the realist school of writers has often reminded us, international organizations are extremely dependent on the actions of governments; thus in most cases the environmental variable is primary.”

<sup>20</sup> Do original em inglês: “Keohane has either missed or greatly underestimated the triple relationship in which governments stand to international organizations in the contemporary international political system. Governments are at one and the same time the major source of demands (or inputs) placed before the Organization, contending actors within the Organization attempting to impress upon the Organization their own national policy objectives, and finally the major components of the external environment which the United Nations attempts to affect.”

internacional e que o estudo do nível doméstico do Estado não seria relevante para o desenvolvimento de uma teoria de Política Internacional. Valerie Hudson (2005) entende que, na área de Relações Internacionais, muitos estudos colocam o Estado no nível fundacional. Porém, “Tudo que ocorre entre as nações ou através das nações é fundamentado em tomadores de decisão humanos agindo individualmente ou em grupos. Em certo sentido, o fundamento das RI é, portanto, o mesmo fundamento de todas as ciências sociais.” (HUDSON, 2005, p.1, tradução nossa)<sup>21</sup>.

Assim, o campo de estudo denominado Análise de Política Externa procurou demonstrar, através de estudos específicos, que os diferentes interesses da política doméstica e também da política internacional seriam fonte de pressão no processo decisório de política externa. Esses estudos inovaram ao perceber as influências para uma determinada política externa. Contudo, pode-se ir mais além da análise do processo decisório, quando compreendemos que os diferentes interesses domésticos, muitas vezes, articulam-se diretamente com a política internacional.

Houghton (2007) considera como uma fraqueza para o campo de Análise de Política Externa que a mesma não esteja ancorada em nenhuma teoria das Relações Internacionais e propõe que o social construtivismo teria muito em comum com a APE. Um dos aspectos que possibilita essa proximidade é que ambos acreditam que os agentes não existem de forma isolada das estruturas que eles criam, ou seja, agentes e estruturas seriam mutualmente constitutivos (HOUGHTON, 2007). O debate “agente-estrutura”, além de ser feito por alguns autores da Análise de Política Externa, também está presente na reflexão teórica de instituições internacionais. Como discutido anteriormente, os Estados criam e modificam organizações internacionais, mas também são influenciados por elas. Para Carlsnaes (1992), além de conceber estruturas explicativas, agregando tanto fatores agentes como estruturais, deve-se incorporar agência e estrutura como entidades reciprocamente causais.

Independentemente da solução específica que é proposta para o problema de agência-estrutura, ela deve no mínimo incluir a noção de que agentes produzem e reproduzem, enquanto *par passu* sendo determinados por, estruturas sociais internacionais e domésticas. Isso constitui, em termos gerais, o aspecto de ‘codeterminação’ da questão. (CARLSNAES, 1992, p.260, tradução nossa).<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Do original em inglês: “All that occurs between nations and across nations is grounded in human decision makers acting singly or in groups. In a sense, the ground of IR is thus the same ground of all the social sciences.”.

<sup>22</sup> Do original em inglês: “Whatever specific solution is proposed for the agency-structure problem, it must at a minimum include the notion that agents produce and reproduce, while *par passu* being determined by,

A pesquisa empírica realizada nessa dissertação, ao relacionar-se com a discussão teórica sobre instituições internacionais, demonstra que as organizações internacionais formais podem ter importância particular em relação aos outros tipos de instituições. Através de sua estrutura organizacional, de sua equipe de funcionários, as organizações internacionais são capazes de executar ações próprias e, até mesmo, conforme destaca Simmons e Martin (1998), substituir instituições domésticas. Essa capacidade de agência é um exemplo de como essas organizações, apesar de constituídas pelos interesses dos Estados, também influenciam, através de suas próprias ações, a política internacional e, até mesmo, a política doméstica dos Estados. As organizações internacionais responsáveis pela temática migratória buscariam a construção de uma governança internacional das migrações e executariam ações voltadas a esse objetivo. Ademais, estudar o Estado como um ator não unitário foi um passo importante da Análise de Política Externa. Os diferentes interesses domésticos do Estado, por sua vez, poderiam ter impacto na construção dessa governança ao admitirmos a influência mútua entre agente e estrutura.

Difícilmente o fenômeno migratório poderá ser gerido efetivamente por cada Estado em particular independentemente da política internacional. Frédérique Channac acredita que existe um movimento, que advém de iniciativas de instituições internacionais, de desenvolver uma política pública para tratar essa questão. Essa política desenvolver-se-ia a partir da cooperação regional. Nos últimos anos, surgiram os *Regional Consultative Processes for Migration (RCPs)*, em várias regiões do mundo, e a convergência política, em âmbito internacional, dar-se-ia através da transferência de experiência. Esses seriam fóruns regionais não vinculativos e teriam por objetivo aproximar países, instituições internacionais, ONGs que trabalham com migrações (UNFPA; IMP, 2004). Segundo Channac (2006, p.399, tradução nossa)<sup>23</sup>:

A criação de estruturas institucionais e de redes políticas nacionais e regionais é de fato um pré-requisito para a transferência e a recepção posteriores de linhas políticas comuns, ou seja, como uma primeira etapa em direção à convergência das políticas migratórias e à elaboração de uma política pública internacional nesse domínio.

---

international and domestic social structures. This constitutes, broadly speaking, the ‘codetermination’ aspect of the issue.”

<sup>23</sup> Do original em francês: "La création de structures institutionnelles et de réseaux politiques nationaux et régionaux est en fait un prérequis pour le transfert et la réception ultérieurs de lignes politiques communes, c'est-à-dire comme une première étape vers la convergence des politiques migratoires et l'élaboration d'une politique publique internationale dans ce domaine."

Essa política pública internacional, da qual fala Channac (2006), poderia ser compreendida como um regime internacional para migrações. Channac (2006), por sua vez, trabalha de forma específica o mecanismo, ou estratégia, para construção de uma governança internacional de migrações sob a perspectiva da atuação das organizações internacionais. A autora acredita que esse processo faz parte de um interesse das organizações e, neste caso, principalmente da OIM, de estender suas atividades. A OIM é a principal organização que atua a nível regional, podendo também empreender suas ações no âmbito do IMP (Programa Internacional de Política Migratória) com agências da ONU, além de outros programas regionais e processos consultivos.

A estratégia de atuação regional visa a estabelecer uma rede de troca de informações entre os governos participantes e promover uma compreensão comum da prática migratória. A convergência dos atores é feita através do fluxo crescente de informações e da realização de projetos conjuntos que permitiriam a socialização dos atores e, conseqüentemente, a compreensão comum da temática migratória, posteriormente, inclusive das políticas a serem adotadas.

Nesse sentido, Channac (2006) reconhece que pode existir, por parte das OIs, a iniciativa de harmonizar os conhecimentos de funcionários nacionais em matéria de direito internacional e política migratória. Dessa forma, a organização buscaria, não apenas relacionar-se com o MRE, mas com outros ministérios responsáveis pela temática. Seria essencial a articulação da compreensão migratória a nível nacional, entre os ministérios que tratam da questão, para que se atinja a convergência política regional e global.

A atuação das organizações internacionais em diferentes níveis com o intuito de criar uma governança internacional para as migrações demonstra que essas possuem poder de agência e interesses próprios. Elas influenciam a política doméstica ao estabelecer relações com atores domésticos específicos. No entanto, outros atores, como aqueles que constituem as instâncias governamentais, não apenas sofrem essa influência, mas também buscam influenciar o tratamento da questão a nível doméstico, regional e internacional.

O capítulo seguinte é dedicado ao caso empírico da gestão migratória pelo Estado brasileiro e sua relação com os organismos internacionais responsáveis. Portanto, primeiramente, apresentam-se as principais instituições domésticas responsáveis pela política migratória, assim

como as organizações internacionais envolvidas. Em um segundo momento, analisa-se a existência de interação entre essas instituições e qual seria a influência das instituições internacionais na política brasileira para migrações.

#### **4 AS INSTITUIÇÕES INTERNAS E INTERNACIONAIS QUE TRATAM DE IMIGRANTES E REFUGIADOS E SUAS INTERAÇÕES**

Há tanto entidades de origem interna quanto externa no Brasil que se envolvem com a migração. Destacam-se como agências internas envolvidas na temática de migração cujas atuações serão analisadas nessa dissertação: Ministério da Justiça (MJ); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Secretária de Assuntos Estratégicos (SAE). As principais instituições externas seriam: Organização Internacional para Migrações (OIM); Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); Organização Internacional para o Trabalho (OIT). Além dessas instituições principais, há uma série de organismos vinculados à ONU que também possuem relevância como, por exemplo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (UNHCHR). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apesar de não ter atuação direta na temática migratória, possui intermediação relevante tanto no desenvolvimento de projetos domésticos como projetos de cooperação sul-sul pelo país.

O envolvimento do Brasil com organizações internacionais que tratam de migrantes não é algo recente, mas a dimensão e caracterização dessa relação sofreram mudanças ao longo do tempo, tanto em razão de uma maior valorização e responsabilização na atuação multilateral quanto em razão da própria evolução desses mecanismos multilaterais. Em 1946, foi criada, no âmbito da ONU, a Organização Internacional para Refugiados (OIR), pois havia em torno de um milhão de pessoas, no Pós-Segunda Guerra, que, por razões majoritariamente políticas, não voltaram para seus países de origem (ANDRADE, 2005). Contudo, segundo Andrade (2005), o contexto da Guerra Fria fez com que as atividades no âmbito dessa instituição tivessem características políticas em detrimento dos propósitos humanitários. A instituição não duraria muito tempo e seria substituída pelo ACNUR que herdaria grande parte de suas funções.

No período de criação da OIR, o Brasil teria participado ativamente das deliberações do Comitê Especial do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) a propósito do tema dos refugiados. Entretanto, nas posições da delegação brasileira para com a recepção dos mesmos no país, ficava clara a busca pela seleção de mão de obra para áreas específicas da economia brasileira: “[...] o delegado brasileiro já reiterava que, como condição geral, ao Brasil

só deveriam se dirigir, de forma espontânea ou organizada, imigrantes que fossem agricultores, técnicos ou trabalhadores qualificados.” (ANDRADE, 2005, p.14). As contradições existentes entre as metas de política externa e a resistência à imigração no plano doméstico faziam parte da realidade brasileira com relação aos refugiados do Pós-Segunda Guerra. Segundo Andrade (2005), existia uma tensão entre o desejo de ação humanitária e a resistência à imigração somada à realidade orçamentária e administrativo-burocrática no plano doméstico.

Atualmente, apesar da evolução considerável do tema de direitos humanos e, especificamente, do refúgio no âmbito das organizações internacionais – além das iniciativas da política externa brasileira no que concerne à ajuda humanitária ou à cooperação internacional -, essa tensão entre o “interesse nacional” pela imigração, como mão de obra, e a proteção dos direitos humanos está presente. A atual forma de inserção internacional brasileira contribui para que novos questionamentos surjam sobre a melhor maneira de gerir esses novos fluxos migratórios. Os debates e ações em torno da mudança da legislação migratória refletem esse processo.

Uma abordagem de direitos humanos e uma abordagem trabalhista da migração parecem ser a causa de conflito entre diferentes atores da esfera governamental. Apesar disso, essas perspectivas não parecem ser inconciliáveis. O cenário de entrada desses novos fluxos de imigrantes e refugiados suscita o impulso de dar resposta a essa situação. Considera-se que a temática avança no nível doméstico de forma interdependente do nível internacional. As organizações internacionais relacionam-se com diferentes atores domésticos e participam do processo. Com o objetivo de entender essa relação entre o poder executivo e as organizações internacionais no desenvolvimento da política migratória foram realizadas entrevistas, analisadas juntamente com documentos e referenciais bibliográficos relevantes.

#### 4.1 AS INSTITUIÇÕES INTERNAS

O Ministério da Justiça envolve-se com a temática migratória a partir do seu Departamento de Estrangeiros (DEEST), parte da Secretaria Nacional de Justiça. São de sua responsabilidade questões como nacionalidade, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros, assuntos relacionados com as medidas compulsórias de expulsão, extradição e deportação (BRASIL, [2015]). A Divisão de Permanência de Estrangeiros é responsável pelo processamento

dos pedidos de regularização e delega uma parte de suas atribuições à Polícia Federal (CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE – CDHIC; ARTICULAÇÃO SUL-AMERICANA ESPAÇO SEM FRONTEIRAS - ESF, 2011). O DEEST também presta apoio administrativo ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE. O CONARE é presidido por um representante do Ministério da Justiça e também constituído de representantes do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Desporto. Ainda constitui o CONARE: um representante do Departamento de Polícia Federal e um de uma organização não-governamental (que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país) (BRASIL, 2012).

Do Ministério do Trabalho e Emprego faz parte o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). O CNIg foi instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (a qual define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração (BRASIL, 1981)) e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (a qual dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências) (BRASIL, 2003), com atribuições conferidas pelo Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).

Paulo Sérgio de Almeida (2009), presidente do CNIg, acredita que o formato atual do CNIg de conselho deliberativo com participação da sociedade civil na formulação de políticas migratórias garante políticas equilibradas e sustentáveis. O foco do CNIg seria a dimensão sociolaboral da migração. Paulo Sérgio de Almeida (2009) defende essa perspectiva de atuação do Conselho uma vez que considera o trabalho como principal propulsor das migrações. Existe, ainda, consenso entre as diferentes entidades domésticas envolvidas com a gestão migratória de que seria positivo que o Conselho abrangesse também a emigração. Tal situação possibilitaria a construção de políticas mais coerentes com o discurso em direção aos países que recebem brasileiros (ALMEIDA, 2009).

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é responsável pela concessão de vistos através das representações diplomáticas e consulares no exterior (BRASIL, 2015c) e pelo amparo dos brasileiros no exterior. Além disso, a política brasileira para Cooperação Internacional ao Desenvolvimento está a cargo do MRE. Ela é importante para a inserção internacional do país e prevê ajuda aos refugiados domésticos e parcerias com o ACNUR e a OIM.

As iniciativas de cooperação da política externa brasileira estavam presentes desde a década de 1950, mas a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada apenas no final da década de 1980 quando o MRE assume então o papel central na promoção da agenda de cooperação técnica (RENZIO *et al.*, 2013). O PNUD deu importante apoio à formação da ABC. Anteriormente, a responsabilidade do Itamaraty era dividida com o órgão cujas funções são hoje do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Na medida em que o Brasil deixa de ser elegível como país receptor de ajuda externa e ganha relevância crescente na cooperação técnica, o país passa a abordar a CID sob a ótica das relações externas, ou seja, como um instrumento essencialmente de política externa (IPEA, 2014).

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) foi criada em 23 de julho de 2008, tendo como função assessorar a presidenta da República no planejamento nacional e na formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nacional (BRASIL, 2015f). A Secretaria vem realizando trabalho com relação à política migratória brasileira desde agosto de 2012 (BRASIL, 2015e). Com o objetivo de atração de talentos estrangeiros para o mercado nacional, procura fazer o diagnóstico da questão migratória através de pesquisas de opinião com as empresas e a população para, por conseguinte, propor mudanças na política migratória (BRASIL, 2015e). Nesse sentido, a SAE tem apoiado novas regras para imigração de trabalhadores estrangeiros, através de resoluções normativas do CNIg (BRASIL, 2015e), com a finalidade de atrair mão de obra específica uma vez que, em sua percepção, o aumento da entrada de trabalhadores pouco qualificados teria criado impasses no governo (BRASIL, 2013c).

Segundo, Cyntia Sampaio<sup>24</sup>, a SAE entraria no debate migratório em um momento de crescimento econômico brasileiro e teria um olhar para migração de longo prazo, como um fator propulsor do desenvolvimento do país. O trabalho da SAE estaria focado na atração de mão de obra qualificada. Para Cyntia Sampaio<sup>25</sup>, o que diferencia a visão da SAE, da dos outros atores governamentais, é uma postura não reativa ao fenômeno migratório, mas de planejamento de atração de mão de obra. Essa abordagem afasta-se, de certa forma, da preocupação com a gestão dos fluxos ou com mecanismos de acolhida humanitária aos “novos fluxos” de imigrantes e

---

<sup>24</sup> Entrevista realizada em 9 de outubro de 2015.

<sup>25</sup> Entrevista realizada em 9 de outubro de 2015.

refugiados uma vez que sua atuação restringe-se a uma estratégia para atrair trabalhadores específicos.

A responsabilidade de dar repostas aos fluxos de imigrantes que chegam independentemente de uma estratégia de atração de mão de obra é do CNIg e do CONARE e seria nestes casos que as organizações internacionais ver-se-iam implicadas a se envolverem com a capacidade de governabilidade. Para Paulo Abrão<sup>26</sup>, a criação de estímulos para a atração de um determinado perfil de imigrantes não seria contraditória com uma política migratória que também tenha um viés humanitário. O que difere, segundo ele, de promover exigências diferenciadas para fins de regularização no país entre pessoas segundo a sua qualificação, a sua classe social ou a sua origem. Rodrigo do Amaral<sup>27</sup> também reforça que esses dois aspectos podem estar presentes na política migratória, de modo que facilitar a entrada de imigrantes que querem vir ao Brasil não impede também criar mecanismos para atração de mão de obra em setores em que o país é carente. Dessa forma, apesar da SAE atuar na questão migratória, ela não está implicada diretamente na análise deste trabalho no que se refere às interações entre as instituições internacionais e o Estado brasileiro para gestão do fluxo migratório.

#### 4.2 AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

O Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) surgiu em 1950, no Pós-Segunda Guerra, para ajudar os europeus deslocados no conflito. Seu objetivo é garantir o direito ao asilo e ao refúgio com segurança em outro Estado. A agência é comandada pela Assembleia Geral e pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU. António Guterres é o atual alto comissário do ACNUR, eleito em 2005 para um mandato de cinco anos e reeleito em 2010. Ele esteve em dezembro de 2014 no Brasil para o trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena. Segundo Guterres, a declaração seria mais avançada e progressiva que a Convenção de 1951 (UNHCR, 2014). O organismo possui no Brasil dois escritórios, um em Brasília e outro em São Paulo, e atua em cooperação com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes, no pós- Primeira Guerra Mundial. Foi, segundo Mazzuoli (2006), um dos

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

<sup>27</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

anteriores que mais contribuiu para a formação do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Em 1946, a OIT transformou-se em primeira agência especializada da ONU. É a única com uma estrutura tripartite composta de representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores (ILO, 2015b). Ela é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho. As convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. O Brasil está entre os membros fundadores da OIT (ILO, 2015b).

Quanto à migração, preocupa-se com as migrações laborais, defendendo políticas internacionais que respeitem os direitos do trabalhador migrante. Trabalha com governos, organizações de empregadores e trabalhadores para melhorar as políticas de migração e acredita na ligação entre migração e desenvolvimento como defendido pela “Declaração do Diálogo de Alto Nível em Migração Internacional e Desenvolvimento” (ILO, 2015a). No Brasil, a OIT apoia o governo em medidas para o trabalho decente, para o fim da escravidão, do trabalho infantil, da exploração sexual, entre outros. Participou da elaboração do documento intitulado “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” com o CNIg em 2010. Atualmente, através do Programa de Parceria para a Promoção da Cooperação Sul-Sul, desenvolvido desde 2005, Brasil e OIT são parceiros no projeto “Cooperação Sul-Sul para a proteção dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras migrantes na Região de América Latina e Caribe” (OIT, 2015).

A Organização Internacional para Migrações (OIM) surgiu em 1951, durante os deslocamentos na Europa Ocidental, que seguiram o pós – Segunda Guerra Mundial, e era originalmente conhecida por Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento de Migrantes da Europa (PICMME). Com o decorrer do tempo, passou de um organismo de logística a abranger todos os aspectos referentes à migração (IOM, 2015a). Seria a principal instituição mundial a trabalhar, conjuntamente com governo e sociedade civil, na compreensão das questões migratórias. Possui 157 Estados membros e 10 observadores (IOM, 2015a). O Brasil ingressou na organização em setembro de 2013 (BRASIL, 2013a). A organização possui escritórios em mais de 150 países, possuindo uma organização bastante descentralizada. Há nove escritórios regionais, sendo que aquele responsável pela América do Sul encontra-se em Buenos Aires (IOM, 2015b).

A OIM não é uma organização vinculada a ONU, no entanto, procura exercer uma ação coordenada com agências do sistema das Nações Unidas. A organização defende a atuação conjunta entre as organizações internacionais que se relacionam com a temática migratória. A OIM foi chamada pela ONU para contribuir na discussão de uma nova agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015. O debate sobre a inclusão da temática migratória na agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento demonstra a importante dimensão que a questão da migração vem adquirindo mundialmente. Em 13 de abril de 2010, foi realizado um acordo entre o governo brasileiro e a OIM, referente ao marco legal, privilégios e imunidades do estabelecimento da organização no país. Este acordo visava estender à OIM o mesmo tratamento já destinado às agências especializadas da ONU no país. Em 11 de dezembro 2014, foi aprovado pelo Senado o Projeto de Decreto Legislativo n. 3, de 2014, então apreciado e aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na Câmara dos Deputados, que se destinava a aprovar o acordo de 2010 (BRASIL, 2014e).

Ao descrever a sua estratégia, a OIM reconhece, como principal objetivo, facilitar o ordenamento e a gestão humana da migração internacional (IOM, 2014). Atua a partir de uma estratégia regional e divide sua atuação em sete áreas: emergência, operações e pós-crise; saúde migratória; imigração e gerenciamento de fronteira, assistência migratória; migração para o trabalho e desenvolvimento humano; política migratória e pesquisa; migração e desenvolvimento (IOM, 2014). A Estratégia Regional para América do Sul (2011-2016) foi definida em seis áreas temáticas: promoção e proteção dos direitos das pessoas migrantes; apoio à livre mobilidade de pessoas migrantes no marco da integração regional; apoio à gestão migratória através dos diálogos sobre migrações; fortalecimento do vínculo entre migração e desenvolvimento; gestão da migração, meio ambiente e mudanças climáticas; resposta a emergências. Os projetos da OIM possuem diversas formas de financiamento, incluindo os governos e o Fundo da OIM. A OIM destaca, como atividades executadas no Brasil, o apoio técnico ao Ministério da Justiça para a realização da COMIGRAR; estudo sobre a migração haitiana para o Brasil; reassentamento de famílias brasileiras; apoio a migrantes brasileiros que queiram regressar voluntariamente.

Andrijasevic e Walters (2009) procuram entender como a OIM tornou a questão das fronteiras um espaço de conhecimento específico e de política internacional e chamam atenção ao fato de existir pouca pesquisa sobre as agências internacionais e programas que promovem padrões e regulam as normas sobre controle de fronteiras. A percepção da OIM em relação às

fronteiras dar-se-ia através do título de “gestão de fronteiras” e, nesse sentido, os Estados seriam convencidos a desenvolverem e a melhorarem seus sistemas de gestão (ANDRIJASEVIC; WALTERS, 2009). Assim, segundo os autores, a OIM serviria como um empreendedor ao identificar oportunidades de projetos e ao formar uma rede de agentes para sua implementação constituída, por exemplo, por Estados, especialistas, empresas privadas e ONGs.

Segundo Channac (2006), a Constituição de 1987, que transforma o PICMME em OIM, abandonaria as cláusulas de limitação geográfica do campo de atuação, *status* temporário da organização e limitação da intervenção em assuntos que outras organizações não intervêm. Por outro lado, integraria à sua constituição a necessidade de promover a cooperação e coordenação das atividades dos Estados e das OIs (governamentais e não governamentais) no domínio das migrações. A atuação regional seria uma estratégia da OIM para no futuro coordenar iniciativas convergentes a nível global: “[...] a OIM, apoiando o desenvolvimento dos processos regionais, aumenta, ao mesmo tempo, sua importância e sua legitimidade enquanto organização internacional global especializada no domínio das migrações.” (CHANNAC, 2006, p.404, tradução nossa).<sup>28</sup>

A crescente preocupação da ONU pela questão migratória resulta na tentativa de coordenação da atuação em seus diferentes órgãos com foco na aproximação entre migração e desenvolvimento. A OIM, por não ser parte do sistema ONU, pode ser acusada de não ter a mesma legitimidade das agências das Nações Unidas, porém, recebe financiamento de agências da ONU e estabelece diálogos crescentes com a mesma na medida em que a temática ganha espaço no âmbito do sistema das Nações Unidas. O “International Migration Policy Programme” (IMP) é um exemplo das diversas iniciativas que são executadas em coordenação entre organismos da ONU e a OIM. O IMP é uma atividade interagência da UNFPA, da UNITAR, da OIM, da OIT e é implementada em parceria com o ACNUR e outras instituições globais e regionais. Essa iniciativa surgiu em 1998 e visa a fornecer *capacity building* para governos em regiões em desenvolvimento. A publicação, “*Meeting the Challenges of Migration: Progress Since the ICPD*”, da IMP em parceria com a UNFPA, apresenta como uma necessidade a ser desenvolvida a coordenação e a cooperação na área de política migratória e possui uma estratégia de atuação regional. “Sob a sua abordagem política de migração global, o conceito que sustenta o

---

<sup>28</sup> Do original em francês: “[...] l’OIM, en soutenant le développement de processus régionaux, accroît du même coup son importance et sa légitimité en tant qu’organisation internationale globale spécialisée dans le domaine des migrations.”

IMP baseia-se na importância de promover e formular abordagens regionais para a migração e para os desafios dos deslocamentos forçados.” (UNFPA; IMP, 2004, p.23, tradução nossa) <sup>29</sup>.

Em documento sobre sua posição a respeito da agenda de desenvolvimento pós-2015 das Nações Unidas, a OIM defende a incorporação da migração (OIM, [2013]). Segundo a OIM (IOM, 2013b), o “Diálogo de Alto Nível em Migração Internacional e Desenvolvimento” reconheceu os esforços do “Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (*GFMD*)” no âmbito da cooperação internacional e do diálogo. Ademais, a OIM, como presidente do *GMG*, levou preparações do grupo para o “Diálogo de Alto Nível” e fez declarações nessa qualidade (IOM, 2013b). A OIM vê o *GMG* como um importante mecanismo para coordenação inter-agência (IOM, 2013a). A OIM também defende um fortalecimento do *GMG* para levar em frente as recomendações do “Diálogo de Alto Nível” e um papel de liderança no grupo (IOM, 2013a). As suas recomendações para o “Diálogo de Alto Nível” de 2013 seriam: melhorar a percepção pública das migrações, como um processo que deve ser gerenciado e não como um problema a ser solucionado; reconhecer que a migração, hoje, é relevante para os três pilares do desenvolvimento sustentável, econômico, social e ambiental; promover uma abordagem das migrações mais baseada em direitos; gerenciar migrações em situações de crise; melhorar o conhecimento em política migratória; promover políticas coerentes e desenvolvimento institucional nos níveis nacional, regional e internacional (IOM, 2013a).

Apesar do movimento de aproximação e coordenação entre as organizações do sistema das Nações Unidas e dessas com a OIM, em documento que fez um balanço sobre o “Segundo Diálogo de Alto Nível em Migração Internacional e Desenvolvimento”, que aconteceu entre 3 e 4 de outubro de 2013, a OIM refere-se à existência de consequências para a governança global das migrações e para a própria organização da expansão das atividades da ONU. Ela considera como um desafio a sua contínua participação na governança mundial para migrações já que não faz parte do sistema das Nações Unidas. “O Diálogo de Alto Nível também mostrou que equívocos sobre a OIM persistem e que existem riscos de duplicar e diminuir o trabalho com base no mandato da OIM.” (IOM, 2013b, p.5, tradução nossa) <sup>30</sup>. Assim, a OIM demonstra incerteza

---

<sup>29</sup> Do original em inglês: “Under its global migration policy approach, the concept underpinning IMP is based on the importance of promoting and formulating regional approaches to migration and forced displacement challenges.”

<sup>30</sup> Do original em inglês: “The High-level Dialogue has also shown that misconceptions about IOM persist and that there are risks of duplicating and diminishing IOM’s mandate-based work.”

quanto à vontade da ONU de aproximação e, por essa razão, estabelece três questões a serem analisadas pela organização (OIM, 2013b): aconselha a Comissão em Programas e Finanças a estabelecer um grupo de trabalho para que os membros da OIM possam revisar o relacionamento entre OIM-ONU; a administração da OIM reconhece que se deve deixar claro as políticas relevantes em áreas chaves e que se deve estabelecer sinergias com parceiros variados.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ajuda os países a desenvolverem políticas, capacidades institucionais e resiliência a fim de sustentar os resultados do desenvolvimento (UNDP, 2015). O PNUD executa projetos através de apoio técnico, operacional e gerencial. No Brasil tem projetos em quatro áreas-chave: alcance dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) com foco na redução de desigualdades; desenvolvimento sustentável e inclusão produtiva; redução da vulnerabilidade à violência; cooperação Sul-Sul (PNUD, [2015]b).

No âmbito do PNUD, desenvolveu-se uma iniciativa, a “*Joint Migration and Development Initiative (JMIDI)*” (M4D, 2015), refletindo o crescente interesse na ligação entre migração e desenvolvimento. Contribuem para a iniciativa, a OIM, a OIT, o ACNUR, o Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (UNITAR), o Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA) e a ONU Mulher. De 2008 a 2012, a JMIDI procurou dar recomendações aos políticos no campo de M&D (migrações e desenvolvimento). A JMIDI defende que a efetividade nas intervenções do campo depende da formação de parcerias estratégicas entre organizações da sociedade civil e governos. Procura-se trabalhar em conjunto com governos locais de países tanto de origem quanto de destino, as províncias e as autoridades locais seriam níveis estratégicos. Estes seriam responsáveis pela garantia dos direitos e coesão social dos imigrantes.

O PNUD no Brasil, entre 2007 e 2011, enfatizou três temas transversais: cumprimentos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) localmente, fortalecimento da governança e da cooperação sul-sul (ONU, 2012). O Documento de Programa do País citou entre as contribuições do PNUD no período: formulação de políticas públicas setoriais, a estruturação de novas áreas e organizações públicas, fortalecimento da capacidade de implementação do setor público e o fortalecimento da ação governamental nas ações de cooperação sul-sul (PNUD, 2011). O relatório também observa que houve um decréscimo de demanda de financiamento junto às instituições financeiras internacionais (*IFIs*) e por apoio administrativo à implementação de projetos, enquanto houve aumento da demanda por contribuições técnicas específicas e por

suporte à cooperação técnica a outros países em desenvolvimento (PNUD, 2011). No programa para o ciclo 2012-2015, o PNUD, quanto ao suporte na cooperação sul-sul, prevê apoio ao governo brasileiro em sua contribuição para a agenda global de desenvolvimento, por exemplo, ampliando o trabalho iniciado no ciclo anterior e trabalhando para o fortalecimento da agenda de triangulação da cooperação (ONU, 2012).

Desde os anos 1990, o PNUD e o governo brasileiro praticam o co-financiamento de recursos (*cost-sharing*) em lugar da doação internacional de recursos (PNUD, [2014]). Nesse sistema, os governos contribuem com recursos próprios para os projetos, apesar disso, o PNUD também recebe fundos de doadores tradicionais para seus projetos no Brasil (PNUD, [2014]). Além do financiamento pelo próprio governo, o PNUD adota no Brasil a estratégia de Execução Nacional. O modelo de Execução Nacional diz respeito à execução de projetos por órgãos ou entidades nacionais em parceria com o PNUD e possui regulação que difere das normas e procedimentos de projetos de execução direta, os de cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento e os implementados por organizações não-governamentais (PNUD, 2006). O PNUD também é agência executora do Fundo Global do Meio Ambiente Mundial (GEF) e do Protocolo de Montreal. O total do valor dos programas do PNUD, no Brasil, em 2013, foi de aproximadamente 88 milhões de dólares, sendo o governo brasileiro a principal fonte dos recursos (aproximadamente 74 milhões de dólares) (PNUD, [2014]).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é a responsável pela interlocução nacional com o PNUD (ONU, 2012). O PNUD, assim como outras agências internacionais, possui um papel importante nas operações da ABC uma vez que o arcabouço regulatório da legislação brasileira está voltado para a característica de país receptor de cooperação internacional para o desenvolvimento. O que impossibilita o Brasil de desempenhar funções como aquisição de bens, contratar serviços e enviar dinheiro para o exterior (RENZIO *et al.*, 2013, p.3). Nesse sentido, em agosto de 2010, foi assinado entre o PNUD e o MRE, o documento “Aliança Estratégica entre o PNUD e o Brasil” para facilitar as ações nos países em que o Brasil possui acordos de cooperação (PNUD, [2015]a).

### 4.3 A INTERAÇÃO ENTRE AS INSTITUIÇÕES INTERNAS E INTERNACIONAIS

Destacam-se como causas do aumento do fluxo de pessoas em direção ao Brasil, como considerado anteriormente, a maior visibilidade do país no cenário internacional, assim como a conjuntura internacional - de aumento do fluxo migratório, devido a conflitos, desastres ambientais, entre outros. A escolha do Brasil como destino resulta em um maior compromisso e responsabilidade doméstica perante essa situação. O envolvimento das organizações internacionais internamente, no trato da questão, apresenta-se como um modo de suprir as carências do planejamento estatal para atender esses imigrantes. Da mesma forma, pode também ser fonte de pressão para que o país adeque-se aos princípios defendidos por essas organizações a partir da atuação conjunta com as instituições internas na política doméstica.

Analisa-se a articulação das instituições internacionais com as instituições do poder executivo e, nesse sentido, principalmente, a atuação do MTE e a do MJ uma vez que são os principais ministérios responsáveis pelas políticas migratórias. Ao MRE também compete esse tema, devido, principalmente, à sua responsabilidade com os emigrantes e com a difusão internacional da posição oficial do Brasil sobre migrações. Da mesma forma, participa em conferências, debates, conjuntamente com MTE e MJ, e é membro do CNIg e do CONARE. Ademais, o MRE, como órgão responsável pela condução da estratégia de política externa brasileira, responde pela Cooperação Brasileira ao Desenvolvimento Internacional.

A COBRADI, como relatado anteriormente, faz parte da estratégia brasileira de inserção internacional e coloca o país em uma posição de destaque na cooperação sul-sul, o que contribui para a percepção do Brasil como um destino migratório. Além disso, a cooperação trilateral, com uma organização internacional para a execução de projeto em um terceiro país ou região, tem um peso importante na COBRADI. A cooperação possibilita a troca de conhecimentos e uma maior integração, o que faz parte do modo de atuação das OIs em relação às instituições domésticas de um Estado. Dessa forma, a cooperação trilateral das OIs com o Brasil na área migratória coincide com sua estratégia para criação de uma governança internacional para migrações. O MTE e o MJ, com suas agências específicas, são os responsáveis pela formulação de políticas que dizem respeito à entrada de estrangeiros no país. Então, na questão migratória, as OIs irão interagir com esses ministérios ademais do MRE (responsável pela ABC).

Por sua vez, como abordado previamente, as principais instituições internacionais que trabalham a temática das migrações são a OIM e, no âmbito da ONU, principalmente a OIT e o ACNUR. Suas ações têm consequências para a política brasileira para migrações tanto por sua participação na política internacional através das negociações multilaterais e o estabelecimento de convenções internacionais, por exemplo, quanto por suas ações diretas na esfera interna do Estado. Durante a pesquisa com o objetivo de entender a maneira como esses organismos influenciam diretamente o ambiente interno do Estado, identificou-se que suas ações são originadas de uma aproximação com os atores domésticos e da execução de iniciativas conjuntamente a esses. Assim, nas subseções a seguir, analisam-se as principais formas de participação dessas organizações nas iniciativas conjuntas com os organismos brasileiros.

#### **4.3.1 O ACNUR e o CONARE**

O contexto global de crises humanitárias eleva o número de refugiados e faz dessa uma questão central para a política internacional. O Brasil sofre reflexos dessa conjuntura ao receber uma quantidade crescente de refugiados em seu território. A acolhida humanitária desses fluxos é também consequência da valorização e da participação do país na ONU. Segundo o ACNUR, as crises humanitárias, nos últimos anos, em países como Síria, Líbano e República Democrática do Congo, impactaram os mecanismos de refúgio no Brasil (ACNUR, 2015a). O CONARE trabalha de forma bastante articulada com o ACNUR e é visível que o tratamento brasileiro aos refugiados acompanhou a evolução da questão no âmbito da ONU.

O Brasil exerce um papel importante no reassentamento de refugiados. Foi reconhecido como exemplo a ser seguido na 20ª Consulta Anual Tripartite sobre Reassentamento em Genebra (BRASIL, 2014c). Através da implantação do Programa de Reassentamento Solidário na América Latina, o Brasil, desde 2002 até outubro de 2014, reassentou mais de 612 refugiados, na sua maioria colombianos, e busca expandir o programa para refugiados extracontinentais. O Brasil também liderou, no final de 2012, no Mercosul, a adoção da “Declaração de Princípios Internacionais de Proteção dos Refugiados” (ACNUR, 2015a) e é o principal doador do ACNUR entre os países emergentes (ACNUR, 2015a).

Devido ao aumento do número de solicitações e refugiados recebidos, o CONARE já realiza ações com fins de reestruturação, como a descentralização do atendimento através da

criação de escritórios regionais em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Nesse sentido, houve uma parceria com o ACNUR para expandir a equipe de funcionários, resultando na contratação de dez consultores especialistas na área de refúgio para apoiar a equipe do CONARE (ACNUR, 2015b).

Por meio da Resolução Normativa número 17 de setembro de 2013, assinada pelo então presidente do CONARE, Paulo Abrão, foi facilitada a entrada de sírios no território brasileiro através de visto especial por razões humanitárias, concedido pelo MRE (BRASIL, 2013b). Assim, desde esse período, praticamente todas as solicitações de refúgio apresentadas por sírios foram reconhecidas, tornando a Síria a principal origem dos refugiados no Brasil (ACNUR, 2015a). Segundo Konrad Rahal<sup>31</sup>, essa seria uma iniciativa pioneira, que teve um intenso apoio do ACNUR. O ACNUR advoga que outros países adotem esse tipo de postura para evitar que os refugiados se sujeitem a rotas de tráfico de pessoas. Em setembro de 2015, essa resolução normativa foi renovada por mais dois anos. Foi também proposta uma parceria entre o MRE e o ACNUR nas unidades consulares próximas à região do conflito, como Líbano, Jordânia e Turquia (BRASIL, 2015d). Rodrigo do Amaral<sup>32</sup> vê positivamente o auxílio do ACNUR no processamento de vistos, devido à sua rede em países vizinhos à Síria e à capacidade técnica para avaliação da documentação de vítimas do conflito na Síria.

A proximidade entre o ACNUR e o CONARE é bastante forte, o ACNUR é membro do CONARE e, apesar de não ter direito a voto, tem direito a voz. É importante perceber o quanto a temática do refúgio, no Brasil, está ligada com sua evolução no âmbito da ONU. Houve uma participação intensa do ACNUR no processo de implementação da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951 no Brasil (MILESI; ANDRADE, 2010). Em razão do histórico de negociações com a ONU para adoção de legislação e política para proteção do direito dos refugiados, quem representa o MRE no CONARE, tendo sua vice-presidência, é a divisão de Nações Unidas do Itamaraty (segundo Rodrigo do Amaral<sup>33</sup>).

O ACNUR reconhece que o Brasil tem se colocado em um papel de liderança na questão de refúgio na região. Nesse sentido, quando da presidência brasileira *pro-tempore* do

---

<sup>31</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

<sup>32</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

<sup>33</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

MERCOSUL (primeiro semestre de 2015), o Brasil, segundo Konrad Rahal<sup>34</sup>, teria chamado os outros Comitês Nacionais para os Refugiados da região a um diálogo. O ACNUR entende de forma positiva a cooperação sul-sul. Konrad Rahal<sup>35</sup> acredita que a agência espera que o Brasil coloque-se como um líder nas relações sul-sul para que possa, através da parceria com o ACNUR, “exportar” a estrutura do CONARE e também fornecer tecnologias, capacitações.

#### **4.3.2 A OIT e o CNIg**

No Brasil, a OIT busca atuar conjuntamente com o MTE e o CNIg, defende a transformação deste em Conselho Nacional de Migração (incorporando a temática dos emigrantes), e busca contribuir na formulação das políticas migratórias (ALMEIDA; PENNA, 2009). Em agosto de 2008, foi realizado, em Brasília, um seminário e oficina de trabalho intitulado “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho”, em uma parceria entre MTE, CNIg e OIT. Esse seminário gerou a publicação “Contribuições para a Construção de Políticas Públicas voltadas à Migração para o Trabalho” (ALMEIDA; PENNA, 2009). Foram definidas ações a serem implementadas em conjunto, entre elas “promoção de políticas que elevem ao máximo a contribuição da migração ao desenvolvimento nacional com a proteção necessária dos direitos do trabalhador migrante” e “promoção de políticas de trabalho decente nas migrações como instrumento de desenvolvimento, em coordenação com os países receptores” (ALMEIDA; PENNA, 2009).

O “Documento Final” apresenta uma série de recomendações ao CNIg, entre elas: a urgência de uma nova Lei Migratória para o país; ratificação de convenções internacionais como a Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias de 1990; a necessidade de mais medidas de vinculação e apoio às trabalhadoras e aos trabalhadores brasileiros no exterior (ALMEIDA; PENNA, 2009). A OIT reconhece a necessidade da reforma da lei migratória brasileira para que essa esteja de acordo com os direitos humanos. A organização recomendou na publicação referida anteriormente que o anteprojeto de lei de migração mantivesse a atual competência no CNIg (ALMEIDA; PENNA, 2009, p.17). Defende a contínua vinculação do Conselho ao MTE já que é o órgão responsável,

---

<sup>34</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

<sup>35</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

junto à OIT, pela aplicação das convenções relativas à proteção dos trabalhadores migrantes (ALMEIDA; PENNA, 2009, p.18).

Desde março de 2015 (ILO, 2015a), está em andamento o projeto “Cooperação Sul-Sul para a proteção dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras migrantes na Região de América Latina e Caribe”, desenvolvido por uma parceria entre o governo brasileiro e a OIT. O MTE é o doador do projeto. Cyntia Sampaio<sup>36</sup> participa do desenvolvimento desse projeto e explica que esse teria sido um convite do MTE com o objetivo de intercambiar as boas práticas brasileiras na área de proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes com a região. Cyntia Sampaio<sup>37</sup> reconhece que o resultado do trabalho do CNIg é positivo, pois, apesar das dificuldades devido a ainda vigência do “Estatuto do Estrangeiro”, tem implementando uma série de políticas públicas para a proteção dos trabalhadores migrantes. Dessa forma, a OIT considerou relevante o Brasil poder contribuir com as boas práticas no âmbito da proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes para o desenvolvimento do projeto citado.

O projeto “Cooperação Sul-Sul para a proteção dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras migrantes na Região de América Latina e Caribe” faz parte do Programa de Parceria para a Promoção da Cooperação Sul-Sul, que é uma iniciativa desenvolvida pelo Brasil e OIT, no âmbito da cooperação sul-sul, desde 2005. Dividiu-se em três fases: a primeira, de 2005 a 2006, foi caracterizada pela aproximação entre ABC e OIT e elaboração dos primeiros projetos; a segunda, 2007 a 2009, foi a fase de negociação e formulação dos instrumentos jurídicos e programáticos do projeto para CSS; a terceira, de 2010 a 2014, seria destinada à implementação e à ampliação do programa (OIT, 2015).

Segundo relatório da OIT, a aproximação com o governo Lula, em 2003, com a assinatura do Memorando de Entendimento sobre Trabalho Decente, foi um marco nas relações com o governo brasileiro (OIT, 2015). A ideia de desenvolver essa parceria estaria relacionada, segundo a OIT, com os êxitos do Brasil em várias áreas das políticas públicas, como o combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, gerando interesse da comunidade internacional (OIT, 2015). Os primeiros projetos, financiados através da ABC, foram, em 2005, em Angola e Moçambique e, em 2007, no Haiti com a temática de combate ao trabalho infantil. O Programa foi se desenvolvendo e abrangendo diferentes áreas, como a de cooperação humanitária para

---

<sup>36</sup> Entrevista realizada em 9 de outubro de 2015.

<sup>37</sup> Entrevista realizada em 9 de outubro de 2015.

populações de países em risco, visando encorajar a prevenção, reabilitação e recuperação através de fortalecimento institucional e promoção de mecanismos de desenvolvimento sustentável (OIT, 2015). A partir de 2012, os projetos teriam diminuído de intensidade em razão de restrições financeiras brasileiras que se refletiram no orçamento da OIT. Contudo, novos projetos posteriores contariam com o orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do MTE (OIT, 2015).

Os recursos do MTE para o projeto “Cooperação Sul-Sul para a proteção dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras migrantes na Região de América Latina e Caribe” foram no valor de 625,7 mil dólares (OIT, 2015). A contrapartida da OIT para o Programa não estaria representada apenas no aporte financeiro, que foi de uma importância menor, mas “[...]em conhecimentos, experiência, tecnologia, influência política, alianças, facilidades logísticas e outros recursos intangíveis de difícil valoração.” (OIT, 2015, p.30).

#### **4.3.3 Os projetos: “ Migração dos Haitianos ao Brasil e Diálogo Bilateral” e “Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória brasileira”**

A execução dos projetos “ Migração dos Haitianos ao Brasil e Diálogo Bilateral” e “Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória Brasileira” foi uma parceria entre o governo brasileiro e a OIM. Segundo Ezequiel Texidó<sup>38</sup>, ambos, em realidade, fariam parte de um projeto com dois objetivos: o diálogo bilateral entre Brasil e Haiti e o diálogo interno no Brasil (com foco na discussão do projeto de lei). O objetivo maior, portanto, visto pela OIM seria o entendimento interno no Brasil e o entendimento entre Brasil e Haiti em matéria de migração. Enquanto o projeto “ Migração dos Haitianos ao Brasil e Diálogo Bilateral” foi, essencialmente, uma parceria entre a OIM e o MTE, o projeto “Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória Brasileira” foi articulado entre MJ/DEEST, PNUD e OIM. Pressupõe-se que a relação entre esses dois projetos está no fato de que esses novos fluxos- em que se destaca a visibilidade da imigração haitiana e seus impactos- motivaram o aprofundamento do debate sobre uma nova lei migratória. Da mesma forma, a aproximação entre o governo brasileiro e a OIM desenvolve-se neste momento propício.

---

<sup>38</sup> Entrevista realizada em 2 de outubro de 2015.

Paulo Abrão<sup>39</sup> reconhece que o Brasil e a OIM aproximavam-se mesmo antes do país ser membro oficial, o que aconteceria em 2013, e que a conjuntura dos novos fluxos teria servido para acelerar a adesão à organização. Anteriormente ao projeto sobre política migratória brasileira e ao contexto dos desafios da entrada do fluxo de haitianos, a OIM, conforme relata Rodrigo do Amaral<sup>40</sup>, teria colaborado com o Brasil em outros projetos. Na Bolívia, para o reassentamento de colonos brasileiros que viviam na faixa de fronteira, e também no Paraguai, ajudando a rede consular brasileira a montar um esquema de consulados itinerantes e regularizar a situação dos brasileiros lá presentes. Sobre a aproximação entre Brasil e OIM, o ex- Secretário Nacional de Justiça<sup>41</sup> entende que:

Essa é uma construção que vem de iniciativas de aproximação da própria OIM em relação ao país há muito tempo e, mais especificamente agora, quando o Brasil passou a também ser interpelado por essa questão migratória, de um modo um pouco mais veemente, o que exigiu do país a necessidade de fazer uma aproximação com um organismo internacional que pudesse prestar apoio técnico e cooperação concreta para o nosso país.

A prestação de apoio técnico é uma das formas em que uma organização internacional pode atuar na esfera interna de um Estado em colaboração com atores domésticos. A noção de funcionalidade de uma organização internacional, que vai além da relação entre Estados, mas que tem capacidade de agência, de executar ações próprias - como foi desenvolvida por Simmons e Martin (2001) e Abbott e Snidal (1998) – pode ser depreendida dos comentários dos entrevistados sobre a aproximação entre a OIM e o Brasil. Para Rodrigo do Amaral<sup>42</sup>, o Brasil não teria decidido anteriormente pagar contribuições à organização, pois a questão migratória não era uma preocupação importante para o país, principalmente, no Pós-Segunda Guerra, em que não possuía uma abertura em relação aos fluxos de imigrantes.

Os estudos, no âmbito desse projeto sobre imigração haitiana, declaram como objetivo o suprimento da carência de informações sobre as condições desses fluxos migratórios para atender de maneira adequada o fenômeno, não de maneira circunstancial como vinha sendo gerido pelo Estado brasileiro. Em sua publicação sobre as estratégias regionais “*Migration Initiatives 2015: Regional Strategies*”, a OIM, no referente ao Brasil, descreve que estaria apoiando o Ministério da Justiça a identificar os principais problemas dos imigrantes no acesso à instituição. Nesse

---

<sup>39</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

<sup>40</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

<sup>41</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

<sup>42</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

sentido, apoiaria a revisão da lei migratória e a formulação de uma nova política migratória para o país (IOM, 2014). Apresenta, como algo pretendido, estudos- em cooperação com o Ministério do Trabalho, Conselho Nacional de Imigração e Observatório para Imigração Internacional- sobre a inserção dos haitianos no mercado de trabalho brasileiro através da identificação de problemas e coordenação de soluções com instituições responsáveis (IOM, 2014).

O projeto “Migração dos Haitianos ao Brasil e Diálogo Bilateral” foi uma parceria entre CNIg e OIM e foi viabilizado pelo Fundo de Desenvolvimento da OIM e pelo Programa Latino-Americano de Cooperação Técnica em Migrações (PLACMI). O Fundo de Desenvolvimento da OIM seria uma fonte de recursos para apoiar os Estados-membros em desenvolvimento e reforçar sua capacidade de gestão da migração, o PLACMI também teria como objetivo a melhor capacidade dos governos latino-americanos na gestão das migrações (OIM, 2014). O Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e um grupo de pesquisadores coordenados pelo professor Duval Fernandes da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) também participaram do projeto (OIM, 2014).

Segundo a publicação da OIM sobre a pesquisa, a origem do projeto estaria nas discussões, no âmbito do CNIg, sobre o aumento do fluxo migratório de haitianos ao Brasil desde 2011. Apesar das respostas conjunturais dadas pelo governo e organizações da sociedade civil, faltavam informações precisas sobre as condições em que estavam se dando esses fluxos. Segundo a OIM (2014), o foco da pesquisa seria em duas áreas: integração social e características do processo migratório. Da mesma forma, também seria importante a troca de informações com o governo do Haiti. O Grupo de Trabalho da PUC-MG procurou pesquisar as características desses fluxos e quais seriam as decisões necessárias para gestão ordenada dos mesmos. Foram identificadas as rotas terrestres de imigração e também se desenvolveu estudos nos principais países de transito, Equador e Peru. Ademais, foram possibilitados diálogos bilaterais entre as instituições brasileiras e haitianas.

As pesquisas sobre as causas e características da migração terrestre haitiana na região norte do Brasil ajudaram, segundo Paulo Abrão<sup>43</sup>, a superar o déficit estrutural do Brasil, ou seja, a ausência de condições mínimas para a recepção desses imigrantes nessa região. Jorge Peraza-Breedy e Carmem Lussi (2014) acreditam que o diálogo promovido entre Brasil e Haiti teria

---

<sup>43</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

evidenciado a relevância da participação de diferentes atores, entre eles, a sociedade civil - cuja participação seria essencial à gestão efetiva das questões relativas à temática - e os organismos internacionais. Os autores destacam que a OIM, como principal organização internacional envolvida, teria contribuído “para a promoção de uma abordagem de direitos humanos à temática migratória”. (PERAZA-BREEDY; LUSSE, 2014, p.118).

O projeto, desenvolvido a partir de 2013, chamado “Promoção de direitos na política migratória brasileira” seria um projeto conjunto da OIM com o DEEST/SNJ, em parceria com o PNUD. Seus principais objetivos seriam:

- a) conhecer a realidade migratória brasileira (com atenção, principalmente, às necessidades das pessoas migrantes e refugiadas e ao marco legal e administrativo brasileiro);
- b) promover o diálogo social entre as principais entidades envolvidas com a temática migratória no país, com a finalidade de revisar políticas, melhorar serviços, identificar freios e propor uma nova legislação (OIM, [2015]). Nesse sentido, os “Colóquios de Direitos Humanos na Política Migratória Brasileira” de 2013 visariam à ampliação do diálogo social no âmbito desse projeto.

O projeto “Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória Brasileira” teve sua implementação feita através do *modus operandi* do PNUD no país. O *modus operandi* do PNUD no Brasil é composto por:

- a) identificação do problema, avaliação e assinatura do documento do projeto;
- b) implementação e monitoramento de projeto;
- c) revisão de projeto, avaliação por resultados e de impacto ([BRASIL], [2011]).

Na primeira fase, a partir da solicitação de uma instituição brasileira, o PNUD, a ABC e a instituição requisitante (Agência Executora) identificam o problema, a estratégia a ser adotada e a possibilidade de contribuição ao desenvolvimento humano. Então, o PNUD e a instituição requisitante (Agência Executora) fazem o PRODOC que segue as “Diretrizes de Formulação de Projeto do PNUD”. O PRODOC é analisado pela ABC a partir das prioridades nacionais de

desenvolvimento. O PRODOC deve ser assinado pelo PNUD, ABC e instituição requisitante. Na segunda fase, o projeto é monitorado pela Unidade de Programa responsável no escritório local do PNUD. Quanto à terceira etapa, tem-se a revisão periódica do PRODOC nas reuniões entre as agências nacionais de execução, a ABC e o PNUD. O projeto é avaliado por seu progresso, relevância, adequação de estratégias, podendo ser proposta reorientação (PNUD, 2002).

No PRODOC do projeto “Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória brasileira” (intitulado “BRA/11/019”), o DEEST/ SNJ do MJ é a instituição requisitante do projeto. O Comitê de Acompanhamento do Projeto é formado por ABC/MRE, DEEST/SNJ e PNUD. Como previsto no *modus operandi* do PNUD no Brasil, a ABC é responsável pelo acompanhamento, em nível governamental, das ações previstas no projeto e o DEEST/SNJ é responsável pela execução ([BRASIL], [2011]). O projeto seguiu o modelo de Execução Nacional e todos os recursos foram de origem do governo, desembolsados de 2011 a 2013 ([BRASIL], [2011]).

Na primeira parte do PRODOC é apresentada a situação. O DEEST/SNJ deixa clara a preocupação com a elaboração de um novo marco regulatório para imigração de acordo com os direitos humanos e critica que o “Estatuto do Estrangeiro” versa, quase exclusivamente, sobre migração laboral ([BRASIL], [2011]). A coordenação entre os diferentes órgãos que lidam com o tema dos estrangeiros também é criticada pelo DEEST/SNJ, as informações fragmentadas não permitiriam uma análise comparativa e a implementação de ações direcionadas ([BRASIL], [2011]). O projeto é enquadrado no resultado de número quatro do “Documento de Programa para o País”: “Políticas e gestão públicas eficazes, transparentes e participativas asseguradas como mecanismos de promoção e exigibilidade dos direitos humanos’.” ([BRASIL], [2011], p. 4).

O PRODOC buscaria, em um primeiro momento: “[...] condensar informações sobre o cenário migratório atual, conferindo maior alcance às ações do Estado e auxiliando na construção de direitos e na elaboração das políticas públicas que se pretende implementar.” ([BRASIL], [2011], p.6). Os objetivos específicos (chamados de “produtos esperados”) do projeto seriam ([BRASIL], [2011], p. 7):

- a) 1.1 modelo de governabilidade migratória aprimorado;
- b) 1.2 modelo de gestão do conhecimento desenvolvido;

- c) 1.3 estudos e pesquisas temáticas; diálogo social ampliado;
- d) 1.4 Conferência Nacional dos Migrantes e Refugiados realizada.

Quanto ao modelo de governabilidade migratória, o PRODOC quer o fortalecimento institucional do DEEST para absorver as novas demandas em sua estrutura ([BRASIL], [2011]).

Desse modo, a crítica do projeto é que o modelo de gestão e governabilidade migratória atual não acompanharia o cenário de aumento de fluxos imigratórios ([BRASIL], [2011]). Seriam necessários, por exemplo, o aprimoramento do modelo de gestão para o Departamento de Estrangeiros e a reorganização institucional dos órgãos migratórios brasileiros ([BRASIL], [2011]). Da mesma forma, o projeto considera necessário à cooperação técnica internacional, através do PNUD, para análise dos modelos desenvolvidos por outros países.

Para o diálogo social ampliado, o projeto cita a OIM como “Agência Implementadora”, com esse objetivo, seria assinada uma “carta-acordo interagencial (*interagency letter of agreements*)” ([BRASIL], [2011]). A Conferência Nacional dos Migrantes e Refugiados é citada como o principal aspecto que visa à cooperação com o PNUD em razão da experiência do mesmo na elaboração de conferências nacionais ([BRASIL], [2011]). Nesse sentido, é destacada a busca pela criação de mecanismos para participação social. O DEEST/SNJ e PNUD seriam os responsáveis pelos produtos 1.1, 1.2, 1.3 e 1.5 (Modelo de governabilidade migratória aprimorado, modelo de gestão do conhecimento desenvolvido, Estudos e Pesquisas Temáticas e Conferência Nacional dos Migrantes e Refugiados). O produto 1.4 (Diálogo Social Ampliado) seria de responsabilidade também da OIM, a qual seria a Agência Implementadora ([BRASIL], [2011]).

O PRODOC visou mostrar a adequação com os princípios defendidos pelo Sistema das Nações Unidas e pelo PNUD: o terceiro Documento de País para o Brasil (CPD) (2007 – 2011) levou em conta os documentos “Uma leitura das Nações Unidas sobre os Desafios e Potenciais do Brasil (CCA)” e o “Marco Conjunto para Cooperação das Nações Unidas (UNDAF)”. O CDP é feito em uma parceria entre o PNUD e a ABC/MRE e segue as diretrizes para cooperação internacional do MRE ([BRASIL], [2011], p.4). O projeto já previa o que seria a COMIGRAR, defendendo a abertura de canais de comunicação com a sociedade e a participação de atores públicos e privados.

Portanto, entre 30 de maio e 1º de junho de 2014, aconteceu a Primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) em São Paulo. A conferência foi promovida pelo MJ em parceria com o MTE e o MRE. A COMIGRAR teve apoio da OIM, agência implementadora, e do PNUD. O ACNUR e a OIT também participaram do evento. A conferência teve mais de 210 etapas preparatórias em estados das cinco regiões brasileiras e no exterior, reunindo migrantes, acadêmicos e instituições diversas (BRASIL, 2014d). Como resultado, foi elaborado um documento final, entregue ao governo brasileiro, com propostas operacionais e estratégicas para integrar o tema das migrações e refúgio e da proteção dos direitos das populações migrantes nas políticas públicas brasileiras.

Dessa forma, o projeto de “Promoção de direitos na política migratória brasileira” e, mais especificamente, a COMIGRAR, visaram a aumentar a participação da sociedade – incluindo instituições domésticas, imigrantes e refugiados, comunidade acadêmica - na definição de um novo marco de política migratória brasileira. As demandas originadas na COMIGRAR foram incorporadas em um anteprojeto de lei elaborado pela Comissão de Especialistas designada pelo MJ. Cyntia Sampaio<sup>44</sup>, que na época trabalhava para a OIM na organização da COMIGRAR, comenta, a respeito da participação das organizações internacionais, que nenhuma delas teria levado uma agenda própria. A OIT não teria tido uma participação ativa e o ACNUR teria mobilizado algumas conferências preparatórias. Konrad Rahal<sup>45</sup> destaca que o ponto mais importante teria sido a participação dos próprios imigrantes, refugiados, apátridas como protagonistas.

Posteriormente a esses projetos, a OIM teria feito um acordo com o governo brasileiro no que diz respeito ao trabalho da embaixada brasileira no Haiti (Relatado por Rodrigo do Amaral<sup>46</sup> e Ezequiel Texidó<sup>47</sup>). O escritório da OIM no Haiti ficaria responsável por uma parte do trabalho da embaixada de processamento de vistos. Segundo Rodrigo do Amaral<sup>48</sup>, a ideia é que todo haitiano que queira pedir um visto humanitário para o Brasil, em lugar de se dirigir à embaixada brasileira, dirija-se ao escritório da OIM que terá uma seção específica para isso. O embaixador é entusiasta do acordo uma vez que ele permitiria à embaixada trabalhar “em condições

---

<sup>44</sup> Entrevista realizada em 9 de outubro de 2015.

<sup>45</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

<sup>46</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

<sup>47</sup> Entrevista realizada em 2 de outubro de 2015.

<sup>48</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

minimamente aceitáveis”<sup>49</sup>. Relata que, há muitos anos, a embaixada trabalha em um ambiente de muita pressão e tensão. Tal acordo, então, facilitaria o trabalho e poderia aumentar o número de vistos. Dessa forma, a organização, com reconhecida experiência na área, prestaria um serviço e seria responsável por atribuições de um Estado.

A OIM, dessa forma, vem atuando, nos últimos anos, em colaboração com o governo brasileiro em projetos que possuem representatividade para a atual gestão migratória brasileira. Contribuiu com suporte técnico na realização de pesquisas e na implementação da COMIGRAR e mostra-se disposta a colaborar com diferentes atores governamentais com o objetivo de incluir diferentes setores da sociedade e fazer progredir o debate para uma compreensão comum do fenômeno.

A análise dos projetos desenvolvidos em parceria com o governo brasileiro e a relação com instituições do poder executivo revelam que as organizações internacionais buscam auxiliar as instituições domésticas, através da transferência de conhecimentos, realização de procedimentos substituindo agências estatais, entre outros. Ademais, evidencia-se que a OIT possui uma aproximação maior com o MTE enquanto que o ACNUR com o MJ e que os projetos realizados são parcerias com um ministério específico, o que demonstra a fragmentação das atividades dos ministérios na gestão migratória. Nesse sentido, durante a realização da pesquisa sobre a influência das organizações internacionais na evolução da política migratória brasileira, emergiu como um ponto fundamental as divergências no governo brasileiro quanto à temática, principalmente a divergência entre MTE e MJ. De forma que na próxima seção analisa-se a discussão sobre uma nova lei de migrações, questão que sintetiza esse impasse, e reflete-se, mais amplamente, sobre os objetivos das OIs na aproximação com os atores domésticos.

#### 4.4 A DISCUSSÃO DOMÉSTICA PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA NOVA LEI MIGRATÓRIA

A lei de migração ainda em vigor no Brasil é o “Estatuto do Estrangeiro”, de 1981, que tem como objetivo principal a Segurança Nacional, preocupando-se apenas com a imigração de mão-de-obra especializada para os vários setores da economia nacional. O PL 5655/2009 mantém esse objetivo, incluindo, entretanto, alguns aspectos de proteção dos direitos humanos dos

---

<sup>49</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

migrantes. O PL 288/2013, por sua vez, admite o “[...] incentivo à admissão de mão de obra especializada necessária ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e à geração de emprego e renda [...]” (BRASIL, 2013d, p.2), mas avança na proteção dos direitos humanos dos imigrantes ao “[...] prever igualmente vários tipos de imigração, sem identificar uma primordial [...].”(BRASIL, 2013d, p.27). Ademais do projeto do senador Aloysio Nunes, o anteprojeto elaborado por uma Comissão de Especialistas designada pelo MJ aprofunda a mudança de paradigma no trato da migração em relação ao “Estatuto do Estrangeiro”, que passa do paradigma de Segurança Nacional para o de Direitos Humanos.

Segundo o seu “Relatório Final” (BRASIL, 2014a), as cinco principais características da proposta da Comissão de Especialistas foram definidas após a COMIGRAR e seriam:

- a) compatibilidade com a Constituição Federal de 1988: “[...] o tratamento constitucional dos Direitos Humanos no Brasil, em consonância com os tratados internacionais de Direitos Humanos aqui vigentes.” (BRASIL, 2014a, p.4);
- b) mudança de paradigma da legislação migratória;
- c) enfrentamento da fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil em matéria de regulação migratória: “[...] ocorreu a proliferação de atos normativos infra-legais para atendimento de demandas e situações específicas, em especial as urgentes.” (BRASIL, 2014a, p.6);
- d) participação da sociedade brasileira;
- e) momento histórico : “O Brasil soube adaptar-se ao direito internacional dos refugiados ainda na década de 1990, graças à Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. No entanto, a confusão entre situações de refúgio e de migração converte a ajuda humanitária em política migratória [...]” (BRASIL, 2014a, p.8).

Desse modo, é preocupação presente no anteprojeto de lei da Comissão de Especialistas que seja resolvida a necessidade do CNIg de declarar medidas normativas devido à incompatibilidade do “Estatuto do Estrangeiro” com o direito constitucional.

Existe um consenso entre as propostas de lei migratória, desde o PL5655/2009, e o entendimento entre os ministérios de que o Conselho Nacional de Imigração deva também atuar

em relação aos emigrantes e, por isso, esse passaria a ser chamado Conselho Nacional de Migração. O PL 288 não prevê a criação de uma Autoridade Migratória, mas assinala a importância nas considerações finais:

[...] importaria repensar os papéis do Ministério da Justiça, da polícia federal, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Diante o grande aumento do fluxo migratório ao Brasil, está no momento de pensarmos na oportunidade de criar uma Agência Nacional de Migração [...]. (BRASIL, 2013d, p.30).

Por fim, a primeira versão da Comissão de Especialistas prevê a criação de uma Autoridade Nacional Migratória (ANM) vinculada ao MJ e, posteriormente, o “Relatório Final” (segunda versão) vincula a criação da ANM à Presidência da República. A primeira versão do anteprojeto foi difundida entre março e abril de 2014. Essa versão recebeu contribuições escritas de entidades públicas e sociais e foi submetida a discussões na COMIGRAR, entre maio e junho de 2014, o que resultou em uma segunda versão intitulada “Relatório Final” da Comissão de Especialistas em 31 de julho de 2014.

O CNIg, ao analisar os três projetos, considerou a PL288 a melhor base de trabalho para uma lei migratória, segundo o seu relatório, presente na publicação “Ações do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) Políticas Públicas para Migração” de 2014 do GT “Política de migração” (OBMIGRA, [2015]). No entanto, a crítica ao PLS é que ele não mencionaria as atribuições do MTE e do CNIg (OBMIGRA, [2015]). Por sua vez, o anteprojeto de lei de 2014, elaborado pela Comissão de Especialistas, foi bastante criticado pelo CNIg nesse relatório. O CNIg teria analisado a proposta de agosto a dezembro de 2014 e enviado suas contribuições ao MJ, MRE e Casa Civil para a formação de um consenso dentro do executivo (MIGRAMUNDO, 2015). Contudo, segundo Paulo Abrão<sup>50</sup>, o CNIg, em lugar de enviar sugestões e reconhecer a centralidade da proposta da Comissão de Especialistas para a formatação de um texto final, teria elaborado um projeto próprio.

No documento “Ações do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) Políticas Públicas para Migração” de 2014, o relatório do Grupo de Trabalho do CNIg de “Lei de migração”, nas considerações sobre o anteprojeto apresentado pelo MJ, pede a revisão dos itens IV e VI do Art. 3º (OBMIGRA, [2015]). Ficam evidenciadas as diferentes abordagens do MJ e do MTE. Percebe-se a tendência do CNIg em vincular migração ao trabalho e em defender a seleção de

---

<sup>50</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

mão de obra e “proteção” do trabalhador nacional. Por outro lado, o CNIg criticou que o anteprojeto da Comissão de Especialistas ignorasse a ótica trabalhista no trato da migração: “Há dimensões não refletidas no PL como: atração de mão de obra qualificada, de capital humano, de atração de investimentos e de atração laboral.” (OBMIGRA, [2015], p.35) Também é apontado como controverso o estabelecimento de uma autarquia (OBMIGRA, [2015]). Em reunião no CNIg, sobre a proposta em maio de 2013, a Comissão de Especialistas, por sua vez, afirma que:

Houve uma escolha clara o anteprojeto não ser trabalhista, pois não se quis adotar um paradigma da segurança. De acordo com o posicionamento da Comissão as migrações não são só para trabalho, entendendo que existem opiniões diferentes. (OBMIGRA, [2015], p.38).

De fato, a proposta *modificada* do CNIg reformula algumas das questões criticadas no “Relatório Final” da Comissão de Especialistas. A ata da reunião do CNIg, de dezembro de 2014, tratou da aprovação dessa proposta, após aprovação no CNIg, ela seria encaminhada aos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Como Secretário Nacional de Justiça, no momento, Paulo Abrão<sup>51</sup> encaminhou a proposta para a Secretaria de Assuntos Legislativos para que ela pudesse ser apreciada como uma contribuição à proposta da Comissão de Especialistas que, na opinião de Paulo Abrão<sup>52</sup>, deveria ter centralidade. A elaboração de nova proposta pelo CNIg, em lugar de contribuir à proposta do MJ, demonstra a dificuldade de um trabalho coordenado entre MTE e MJ assim como a divergência de perspectivas entre os dois organismos no referente ao conteúdo da lei sobre migrações.

No Art. 3º do “Relatório Final” que trata dos princípios regentes da política migratória brasileira, estão presentes os incisos: “IV – não discriminação quanto aos critérios e procedimentos de admissão de imigrantes no território nacional” e “VI – acolhida humanitária”. Na versão *modificada* de dezembro de 2014 elaborada pelo CNIg (anexada ao anteprojeto da Comissão de Especialistas)<sup>53</sup>, o artigo 2º cumpre a função do artigo 3º da versão da Comissão de Especialistas, nele o inciso IV foi retirado e houve a adição da circunstância “em situações especiais” ao inciso de acolhida humanitária (BRASIL, 2014b). Da mesma forma, foi incluído: “VII - admissão de trabalhadores com vistas ao desenvolvimento econômico, social, cultural,

---

<sup>51</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

<sup>52</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

<sup>53</sup> Segundo Paulo Abrão, entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e à geração de emprego e renda, observada a proteção ao trabalhador brasileiro” (BRASIL, 2014b).

O projeto do Senado PL288/2013 já estava mais avançado em sua tramitação e, portanto, decide-se que ele seria a base de trabalho. O seu substitutivo (PL2516/2015) inclui algumas das contribuições da proposta da Comissão de Especialistas e estariam, no momento, na Câmara dos Deputados. Rodrigo do Amaral<sup>54</sup> destaca que esse projeto silencia sobre a questão institucional, uma vez que, como projeto do legislativo, não poderia propor a criação de órgão público e, portanto, o que seria a principal proposta do projeto da Comissão de Especialistas, a criação da Autoridade Migratória, não estaria prevista.

Para Paulo Abrão<sup>55</sup>, a criação de uma Autoridade Migratória (ANM) seria essencial para uma coordenação efetiva da política migratória. Segundo ele, um dos principais déficits do Brasil na questão migratória seria o déficit de governabilidade. Contudo, a discussão sobre a Autoridade Migratória é ilustrativa do impasse que existe no governo entre o MTE e o MJ. Conforme relata Rodrigo do Amaral<sup>56</sup>, anteriormente à discussão sobre a criação de uma Autoridade Migratória, já existia uma disputa entre os dois ministérios a respeito de quem ficaria com a presidência do CNIg.

À primeira vista, a ideia de uma Autoridade Migratória, que coordene os serviços relacionados à migração, não parece suscetível a críticas. Porém, ficou claro, na análise das entrevistas, que sua possível eficácia é questionada por outras instâncias do governo, para além do MJ e, até mesmo, pela OIT e pela OIM. Essa proposta é questionada por não apresentar de forma clara e detalhada o funcionamento da ANM ou, até mesmo, devido ao reconhecimento do trabalho do CNIg e ao receio de que os resultados alcançados até o momento, sobretudo através de suas normativas, poderiam se perder a partir da formação de uma nova instituição.

Cyntia Sampaio<sup>57</sup> destaca que uma das discussões que se apresentam seria a forma de coordenação desse espaço entre os diferentes órgãos responsáveis. Nesse sentido, cita que, em outros países, nem sempre a escolha pela Autoridade Migratória deu certo. Ezequiel Texidó<sup>58</sup> relata que a OIM não teria sido consultada sobre a sua opinião em relação à Autoridade

---

<sup>54</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

<sup>55</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

<sup>56</sup> Entrevista realizada em 25 de setembro de 2015.

<sup>57</sup> Entrevista realizada em 9 de outubro de 2015.

<sup>58</sup> Entrevista realizada em 2 de outubro de 2015.

Migratória, mas admite que seria interessante algo mais concreto no que diz respeito às atribuições de cada instância do governo.

Apesar de Cyntia Sampaio<sup>59</sup> ter chamado atenção para o fato de uma organização internacional não dar opiniões a respeito da política doméstica de um país, a OIT, no documento “Contribuições para a Construção de Políticas Públicas voltadas à Migração para o Trabalho” (ALMEIDA; PENNA, 2009), defende a permanência do CNIg. A proximidade entre a OIT e o MTE é perceptível quando se trata do relacionamento da OIT com o governo brasileiro. A OIT teria apoiado o CNIg na construção da “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” de 2010, que ainda não foi aprovada. Segundo Cyntia Sampaio<sup>60</sup>, ela seria um exercício mais conceitual sobre como deveria ser a política. Ela teria sido encaminhada ao MJ, há alguns anos, e o mesmo só recentemente teria se posicionado favoravelmente. A explicação, para o presidente do CNIg, Paulo Sergio de Almeida (CÂMARA, 2015), sobre a não aprovação, seria de que setores do governo teriam dificuldade em tornar explícita uma política com esse viés. Paulo de Almeida (CÂMARA, 2015) destaca que existe uma predominância da migração de trabalhadores e, dessa forma, o MTE teria um papel central. Segundo ele, o MTE não buscaria envolver-se com outras questões para além da migração por trabalho, mas defenderia uma estrutura de coordenação intensa (CÂMARA, 2015).

A crítica do MJ ao CNIg é tratar a migração sob o prisma do migrante laboral. Quando faz essa crítica, no PRODOC do projeto “Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória brasileira”, remete ao fato de que o “Estatuto do Estrangeiro” preocupar-se-ia quase que exclusivamente com a migração laboral e, por isso, a necessidade de uma nova lei com marco nos direitos humanos. Quando o CNIg defende a supressão do inciso “IV – não discriminação quanto aos critérios e procedimentos de admissão de imigrantes no território nacional” do projeto de lei, acaba por reforçar a distinção entre os tipos de migração. Entretanto, apesar de Paulo Sérgio de Almeida (2009) distinguir refúgio e migração, do ponto de vista legal, reconhece que, na dimensão humanitária e social, muitas vezes, deve-se buscar soluções conjuntas entre CONARE e CNIg.

Para Deisy Ventura e Paulo Illes (2010), o Brasil “[...] parece oscilar fortemente entre as duas concepções da imigração, seguindo a tendência da maioria dos países do continente.”

---

<sup>59</sup> Entrevista realizada em 9 de outubro de 2015.

<sup>60</sup> Entrevista realizada em 9 de outubro de 2015.

(VENTURA; ILLES, 2010, [p.2]). Ao analisar, na época, o PL 5655/2009 em relação à “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” destaca a incompatibilidade da política em relação ao que seria sua tradução jurídica. Enquanto a primeira visaria a uma nova lei do “estrangeiro”, a segunda visaria o “trabalhador migrante”. Tais observações suscitam o questionamento sobre a contraditoriedade entre uma política que visa ao trabalhador migrante e uma abordagem de direitos humanos.

Um viés de direitos humanos na política migratória é claramente contraditório a um viés de segurança nacional presente no “Estatuto do Estrangeiro”. Contudo, é possível que a abordagem da migração por um paradigma do trabalho não necessariamente seja excludente em relação ao paradigma dos direitos humanos. Porém, essa percepção não é um consenso. Ao se advogar a favor dos direitos humanos do trabalhador migrante, poder-se-ia estar restringindo os direitos do migrante ao trabalho. Além disso, uma lei de imigração com abordagem trabalhista poderia fazer uma diferenciação dos direitos entre os diferentes tipos de migrantes. Essa seria a preocupação do MJ e da Comissão de Especialistas na elaboração do projeto. O MJ, inclusive, critica o “Estatuto do Estrangeiro” no PRODOC do projeto “Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória brasileira” por esse versar, na sua percepção, quase exclusivamente sobre migração laboral.

O ACNUR, segundo Konrad Rahal,<sup>61</sup> entende que o projeto da Comissão de Especialistas seria o mais apropriado, mesmo que o substitutivo do projeto do senador Aloysio Nunes tenha contribuições da Comissão de Especialistas. Segundo ele, o projeto do Senado, apesar de um enfoque de direitos, aportando diversas garantias na sua lista de princípios, teria, em alguns mecanismos internos do projeto, uma posição contrária a esse enfoque. Por exemplo, na parte dos seus princípios, aparece que os direitos humanos devem ser acessíveis a todos os tipos de migrantes, porém, em sua parte mais técnica, apresentar-se-iam distinções. Por meio do relato de Konrad Rahal<sup>62</sup>, percebe-se que o ACNUR teria um papel ativo na discussão desse projeto do Senado. Atuaria, por exemplo, em reuniões com os membros da Comissão e da Audiência Pública. Segundo Milesi e Andrade (2010), essa atuação do ACNUR com organizações da sociedade civil brasileira teria sido importante para a sanção do Estatuto do Refugiado de 1997 pelo governo brasileiro.

---

<sup>61</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

<sup>62</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

O ACNUR também defende a criação de um órgão migratório de natureza civil que possa atuar nas fronteiras em lugar da Polícia Federal. Segundo Rahal<sup>63</sup>, não necessariamente teria que ser a ANM, proposta pelo projeto do MJ, mas uma autoridade que seja sensível a um enfoque de direitos. Por essa razão, acredita que isso poderia ser mais bem executado através de um órgão civil. Ao mesmo tempo em que o ACNUR parece atuar de maneira mais próxima ao MJ, o conflito que se estabelece entre MTE e MJ - em razão do CNIg estar sob a presidência do MTE e de exercer uma política restrita ao trabalhador migrante na visão do MJ - não parece ser uma preocupação do ACNUR.

O problema visto pelo ACNUR restringe-se mais à superação real de uma abordagem de Segurança Nacional. A marcada diferenciação, feita pelo ACNUR, entre os diferentes tipos de migração, devido a este possuir um mandato específico para proteção de deslocados forçados, corrobora essa compreensão. Existe a preocupação técnica de seguir a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) evitando a flexibilização de conceitos. Por essa razão, os haitianos não foram considerados refugiados pelo ACNUR. Consequentemente, essa teria sido a recomendação do ACNUR ao CONARE, juntamente com a defesa da criação de uma proteção complementar (Paulo Abrão<sup>64</sup>; Konrad Rahal<sup>65</sup>).

Na entrevista com Konrad Rahal<sup>66</sup>, percebe-se que as temáticas são respondidas a partir da óptica dos deslocados forçados e distinguindo-os dos imigrantes econômicos. Reconhece que o foco da lei de migrações poderá ser migrações não forçadas, pois essas seriam a maior parte, no entanto, essa não deveria ignorar os migrantes forçados. E, nesse sentido, destaca o caso dos apátridas, que não estão protegidos pelo “Estatuto do Refugiado”. Logo, para o ACNUR, a distinção entre um viés trabalhista e um de direitos não seria uma preocupação, mas, sim, a não diferenciação entre os direitos dos imigrantes econômicos e aqueles dos deslocados forçados em uma lei de migração.

Também não existe um posicionamento claro da OIM e da OIT quanto a esse conflito. Em razão de o tema das migrações, na ONU, ser abordado pelo prisma da migração laboral e, então atribuído à OIT, enquanto, aquele dos refugiados é destinado ao ACNUR, existe uma proximidade clara da primeira com o MTE e do segundo com o MJ. Contudo, o conflito em nível

---

<sup>63</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

<sup>64</sup> Entrevista realizada entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015.

<sup>65</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

<sup>66</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

de posições governamentais não parece ser produtivo para evolução da temática no âmbito da ONU. Primeiramente, por que a ONU já tenta construir uma ideia unificada de migração através da vinculação com o desenvolvimento. E, além disso, por que a ideia de direitos está presente nas duas agências. A OIM, que atua em coordenação com a ONU, parece desejar uma posição clara e unificada do governo brasileiro.

De fato, não necessariamente uma abordagem de direitos humanos é contraditória com uma trabalhista, como certamente é uma abordagem de segurança nacional e uma de direitos humanos. Segundo Leonardo Cavalcanti (2015, p.48), é necessário evitar uma simplificação do fenômeno migratório “[...] tanto na sua versão economicista que reduzem os imigrantes a uma mera força de trabalho, quanto a vertente humanista que desconsidera a função produtiva e o impacto na economia da população imigrante.”.

Mesmo quando se trata dos fluxos que são entendidos como de deslocados forçados, deve-se pensar em como integrar essas pessoas social e economicamente à sociedade. Devido à crescente urbanização da população mundial de refugiados, o ACNUR passou a preocupar-se com a proteção dos direitos dos refugiados em contextos urbanos e, portanto, a defender essa posição no Brasil (JUBILUT, 2010). A entrevista com Konrad Rahal<sup>67</sup> deixa clara a importância da estratégia de integração local como foco do trabalho do ACNUR uma vez que as situações de conflito e violações de direitos humanos, muitas vezes, perduram e não há perspectiva de repatriamento voluntário. Uma parte essencial dessa estratégia de integração local seria a integração laboral. Segundo Rahal<sup>68</sup>, o MJ tem feito esforços nesse sentido ao criar as bases para um plano nacional de integração local.

A distinção entre imigrantes laborais e refugiados aparece como um ponto importante para entender a relação entre o governo brasileiro e as organizações internacionais. A diferenciação entre as formas de migração é ainda bastante marcada no âmbito da ONU, mas o tratamento coordenado do fenômeno começa a ser visto como necessário. Contudo, essa conexão não aparece de forma clara, pois a questão migratória é tratada de forma fragmentada no sistema ONU. Cada organismo ainda interpreta o vínculo entre migração e desenvolvimento de forma particular. A tentativa de separação clara entre migração laboral e refúgio no trabalho técnico da ONU pode ser um problema para a organização devido ao fato de que essas duas categorias de

---

<sup>67</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

<sup>68</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

migrantes estão cada vez mais inter-relacionadas. Esse aspecto pode dificultar o fortalecimento de uma governança global para migrações e também contribuir para a tensão existente entre as instâncias governamentais brasileiras relacionadas à temática.

#### 4.5 A CONSTRUÇÃO DE UMA GOVERNANÇA GLOBAL PARA MIGRAÇÕES E A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

Como foi analisado anteriormente, a influência das OIs na política migratória brasileira dá-se através da realização de projetos conjuntos, transferência de conhecimentos e percepção de sua legitimidade e experiência, por parte do governo brasileiro, para tratar a questão migratória. Essa atuação das OIs desenvolve-se no sentido da construção de padrões para uma governança global para migrações. Certamente, a criação dessa governança só é possível se existe vontade dos Estados. As OIs executam ações, através de sua estrutura organizacional, mas também se deparam com os interesses dos diferentes Estados e, inclusive, dos diferentes atores intraestatais. Por essa razão, a construção de uma governança internacional para migrações, que também poderia ser entendida como um regime internacional, demonstra a complexidade da coodeterminação agente-estrutura (CARLSNAES,1992).

A estratégia das organizações internacionais dar-se-ia através do desenvolvimento de entendimentos comuns sobre o fenômeno migratório a nível nacional, regional e internacional. O IMP reconhece que a partir da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ICPD) de 1994, o desenvolvimento da política migratória teve vários progressos em nível nacional, regional e internacional. No nível nacional, os progressos no sistema migratório se dariam: no desenvolvimento da legislação (acesso a instrumentos internacionais e adoção de legislação nacional); estabelecimento de novas estruturas; atividades de treinamento desenvolvidas por instituições como a OIM; aprofundamento da cooperação com novos parceiros e troca de informações sobre migração entre países e regiões (UNFPA; IMP, 2004). Como atores que oferecem suporte técnico, assistência operacional e pesquisa em migração, a publicação cita OIM, OIT e ACNUR. Ainda ao nível nacional, destaca-se a importância da cooperação a nível ministerial: “Legislação, estruturas e crescente conscientização sobre as questões de migração também exigem uma maior coordenação entre os vários ministérios afetados pela migração: negócios estrangeiros, trabalho, defesa, saúde, etc. Dada a natureza das migrações, a coordenação

interministerial deve ser combinada com a cooperação interestatal.” (UNFPA; IMP, 2004, p.19, tradução nossa) <sup>69</sup>.

Assim, o estabelecimento de projetos, pela OIM, com diferentes áreas do governo brasileiro, é uma forma de incentivar a cooperação entre os ministérios. Mas esse processo de construção de um entendimento doméstico desenvolve-se ao mesmo tempo em que o processo da coordenação a nível regional e internacional, logo, os interesses dos diferentes atores domésticos também se apresentam nessas esferas. Apesar de Channac (2006), em sua análise, não mencionar que diferentes atores domésticos podem ter interesse de influenciar a construção de uma política internacional para migrações, reconhece em nota de rodapé que: “[...] os Estados participantes não são eles mesmos atores unificados, e os valores e os interesses representados são muito frequentemente esses de administrações ou de ministérios particulares, até mesmo de certos funcionários.” (CHANNAC, 2006, p.399, tradução nossa) <sup>70</sup>. O financiamento do MTE ao projeto “Cooperação Sul-Sul para a proteção dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras migrantes na Região de América Latina e Caribe”, executado com a OIT, ilustra isso. Uma vez que a evolução da abordagem internacional para migrações influencia a política doméstica, ao participar de uma iniciativa que visa a influenciar essa evolução, o ministério pretende fortalecer a sua posição internamente.

Mesmo a uniformização de interesses dentro de uma região não é simples, pois os interesses entre os países de origem e os de recepção de imigrantes podem diferir. A ação da organização de aproximar esses atores desenvolve-se no sentido de definir uma visão comum sobre a migração que é assistida pela organização, que presta auxílio técnico e mesmo formação dos profissionais da temática migratória. No âmbito regional do MERCOSUL é visível a preocupação com a cooperação na área migratória. Na Cúpula do MERCOSUL de 17 de julho de 2015, os países defenderam o primado dos direitos humanos nos debates sobre as migrações internacionais, reconhecendo o vínculo entre migração internacional e desenvolvimento, a contribuição dos migrantes ao desenvolvimento dos países de destino, colocando no centro da discussão a pessoa migrante e sua família e não sua condição migratória (BRASIL, 2015b). Fica

---

<sup>69</sup> Do original em inglês: “Legislation, structures and growing awareness of migration issues also require greater coordination amongst the various ministries affected by migration: foreign affairs, labour, defense, health, etc. Given the nature of migration, intra-ministerial coordination must be combined with inter-State cooperation.”

<sup>70</sup> Do original em francês: “[...] les États participants ne sont pas eux-mêmes des acteurs unifiés, et les valeurs et les intérêts représentés sont bien souvent ceux d’administrations ou de ministères particuliers, voire même de certains fonctionnaires.”

evidenciada a influência da OIM e da ONU na esfera regional na busca pela aproximação entre migração e desenvolvimento por exemplo. Ademais, percebe-se, pelas resoluções da cúpula, que a nível regional há uma maior tendência de defesa de uma visão humanitária da migração, perspectiva essa identificada também na entrevista com Ezequiel Texidó<sup>71</sup>. Esse aspecto poderia explicar, em parte, a iniciativa do MTE de realizar o projeto “Cooperação Sul-Sul para a proteção dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras migrantes na Região de América Latina e Caribe”.

O projeto de diálogo bilateral entre Haiti e o Brasil, promovido pela OIM em parceria com o MTE, é um exemplo da tentativa de aproximação e criação de uma percepção comum sobre migração entre o país de origem dos imigrantes e o país de destino. Da mesma forma, como comenta Konrad Rahal<sup>72</sup>, o ACNUR espera que o Brasil se torne um líder na cooperação sul-sul, na área migratória, para fornecer capacitações, tecnologias, estruturas, como a do CONARE, a países da região. Rahal<sup>73</sup> simplifica dizendo que, *grosso modo*, seria uma “exportação” da estrutura do CONARE brasileiro. Nesse sentido, no que se refere à cooperação regional, no comunicado conjunto da cúpula de julho de 2015, os Estados membros e Estados Partes do MERCOSUL assinalaram a necessidade de criação, no âmbito da Reunião de Ministros do Interior, da Reunião de Comitês Nacionais para Refugiados ou seus equivalentes entre os Estados membros e associados do MERCOSUL com a finalidade de reforçar a cooperação regional em matéria de proteção internacional (BRASIL, 2015b).

A participação da sociedade na criação dessa governança internacional para migrações é um aspecto valorizado pelas OIs. Essas organizações relacionam-se diretamente com a sociedade, indo além da ideia de que as OIs seriam um espaço destinado aos Estados. Nesse sentido, podemos citar, como exemplo, o desenvolvimento do projeto “promoção de direitos na política migratória brasileira”, parceria do SNJ com a OIM, e a execução, pela OIM, da I COMIGRAR, que promoveu a participação da sociedade.

Além das diferenças de percepções entre os Estados, as motivações dos atores governamentais e das organizações internacionais também não são as mesmas. O foco da ONU em uma abordagem que integre migração e desenvolvimento também é compartilhado pela OIM.

---

<sup>71</sup> Entrevista realizada em 2 de outubro de 2015.

<sup>72</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

<sup>73</sup> Entrevista realizada em 20 de novembro de 2015.

Apesar disso, em seus relatórios, a OIM chama atenção para dificuldades que ainda enfrenta, como por exemplo, o acesso às informações do sistema ONU, e considera a possibilidade de ter de rever suas atividades devido à sobreposição àquelas dos organismos da ONU. Tal cenário ilustra o quão é complexa a coordenação, em diferentes níveis, para que se resulte em uma política internacional para migração.

Portanto, ao se reconhecer que os objetivos das ações das agências da ONU e da OIM são a construção de uma governança internacional para migrações, percebe-se o quão conturbado é este processo. Primeiramente, a iniciativa da ONU de unificar entendimento da migração a partir da aproximação com a ideia de desenvolvimento não conseguiu ainda unificar a fragmentação da temática migratória entre suas agências, o que pode ser demonstrado pela maior aproximação da OIT com o MTE e do ACNUR com o MJ, não contribuindo para a solução do impasse na definição de uma política migratória entre os dois ministérios. Da mesma forma o Brasil aparece como um ator chave na construção de uma governança regional, o que é utilizado tanto pelas OIs como pelas instituições internas, através, por exemplo, de projetos de cooperação internacional. Analisou-se, nessa seção, a participação das organizações internacionais na política migratória brasileira e o quão complexos são seus objetivos com vista à construção da governança internacional para migrações.

## 5 CONCLUSÕES

O primeiro capítulo desta dissertação desenvolveu algumas considerações sobre a política externa brasileira com relação à presença multilateral brasileira e teve, como finalidade, a compreensão da relação do Brasil com as organizações internacionais e da visibilidade internacional do país como destino migratório. No segundo capítulo, tratou-se da evolução do fenômeno migratório a nível multilateral e como ele refletiu-se no Brasil a partir do aumento dos fluxos migratórios nos anos 2000. Também se discorreu sobre concepções teóricas a propósito de instituições internacionais e do Estado-Nação na política internacional. Por fim, no último capítulo, analisou-se a interação dos organismos responsáveis pela gestão migratória internamente com as organizações internacionais.

O Brasil desenvolveu, notoriamente a partir dos anos 2000, uma política externa multilateral de presença internacional tanto em razão da valorização das organizações internacionais, como um instrumento de política externa, como através da formação de grupos com outros países em desenvolvimento para contestação da ordem internacional vigente. Da mesma forma, mostrou-se um ator importante na cooperação internacional ao desenvolvimento, principalmente como parceiro dos países do “sul” ou, ainda, ao executar projetos através da cooperação trilateral com organizações internacionais. Esse contexto traz uma maior visibilidade internacional para o país que acompanha o cenário internacional de aumento do número de migrantes como um país receptor de fluxos migratórios. Uma série de ações em relação à gestão migratória foi empreendida no período e a relevância dada às organizações internacionais refletiu-se nessa gestão, uma vez que o governo mostra-se receptivo às ações das organizações internacionais e, além disso, é visto por elas como parceiro importante para a construção de uma governança regional e internacional.

A presença multilateral brasileira e, no caso específico do Haiti, a liderança da MINUSTAH e a cooperação com o país, podem ter contribuído para a escolha do Brasil como destino desses novos fluxos imigratórios. Fica claro que a situação econômica favorável do país no período, a receptividade para com os migrantes - também relacionada com a responsabilidade para com as organizações internacionais e, no caso do Haiti, com a presença brasileira na reconstrução do país -, a dificuldade de entrada em destinos tradicionais, entre outros, também

devem ser considerados como fatores atrativos da vinda ao Brasil de imigrantes e refugiados no período recente.

O Brasil, a partir dos anos 2000, apresentou uma presença internacional considerável, seja através da atuação em agrupamentos com países questionadores da ordem internacional vigente, como IBAS ou BRICS, da liderança regional ou, ainda, da política de cooperação sul-sul. A modalidade de cooperação trilateral teve um peso importante na cooperação brasileira ao desenvolvimento, ela seria um complemento à cooperação sul-sul, quando um país em desenvolvimento associa-se com um país desenvolvido ou uma organização internacional, para desenvolver um projeto em um terceiro país ou região. A cooperação sul-sul brasileira é, em grande parte, empreendida através de organizações internacionais, o que também faz parte da estratégia multilateral brasileira de presença e participação no cenário multilateral.

Ademais, a cooperação trilateral com o Brasil é uma maneira percebida pelas organizações internacionais de internacionalizar as experiências brasileiras de gestão de fluxos migratórios. Como refere Channac (2006), as organizações internacionais buscariam criar um entendimento em relação ao fenômeno migratório a nível nacional e a nível regional para, posteriormente, ser possível a coordenação de uma política internacional para migrações. O Brasil é visto pelo ACNUR, pela OIT e pela OIM como um país que progride institucionalmente em relação à gestão migratória e com capacidade de influenciar positivamente a região. Como ilustração, tem-se a valorização da estrutura do CONARE brasileiro e do fato do mesmo ter implementado a Resolução Normativa nº 17 de 2013 (que facilita a concessão de visto às vítimas do conflito sírio) por parte do ACNUR. Assim, o ACNUR enxerga o Brasil como um destaque na região no tratamento aos deslocados forçados e defende a transferência dessa experiência a outros países.

Dessa forma, a cooperação triangular poderia ser entendida, tanto como uma estratégia das OIs para a construção de uma governança regional e internacional para migrações, como uma forma de influência dos Estados na política internacional. Não se deve ignorar o fato de que os interesses dos Estados estão presentes na construção de uma governança internacional para a migração e, portanto, a política externa de cooperação internacional apresenta-se como um meio. Assim, quando as OIs participam do processo de formação da política migratória, não deixam também de ser influenciadas pelos Estados e, ainda, pelos seus diferentes atores domésticos. No caso estudado, diferentes órgãos do governo empreenderiam ações externas próprias.

O entendimento do Estado com um ator não unitário no relacionamento com as organizações internacionais é um aspecto relevante. Os múltiplos interesses do Estado são externalizados. Assim, mesmo que haja uma tentativa das OIs de possibilitar o entendimento comum sobre migrações dentro do país, isso não quer dizer que o Estado só participe da construção de uma política internacional migratória quando possui uma compreensão unificada sobre o fenômeno. Segundo o UNFPA e IMP (2004, p.89, tradução nossa)<sup>74</sup>: “como frequentemente citado pelos representantes governamentais nas reuniões sobre migração, realizadas pelo IMP e outros, a coordenação intra-estatal entre os ministérios e entre as diferentes áreas de *expertise* está se mostrando mais difícil.”.

O debate agente-estrutura, apresentado, por exemplo, por Carlsnaes (1992), é importante para vislumbrarmos que os Estados influenciam essas organizações, mas, ao mesmo tempo, também são influenciados por elas. Mesmo que as OIs trabalhem no sentido de construir uma governança internacional para migrações, como aponta Channac (2006), os Estados também influenciam esse processo. E, ainda, na medida em que essa governança se constitui, ela impacta na gestão migratória doméstica e, inclusive, na maneira como as OIs formais irão direcionar sua atuação.

A teoria dos Regimes Internacionais, que considera a importância das instituições para a política internacional, não diferencia as organizações formais dos arranjos internacionais estabelecidos a partir do compartilhamento de normas e regras. Entretanto, na pesquisa realizada, ficou evidente a importância dessa distinção uma vez que se analisa a atuação das organizações formais a partir de sua estrutura institucional própria. Por outro lado, também vislumbrou-se, nesta pesquisa, que as organizações que trabalham com a temática migratória têm como objetivo a construção de uma governança internacional para migrações, o que se aproximaria da definição de um Regime Internacional para migrações.

Assim, como assinalam Simmons e Martin (2001) e Abbott e Snidal (1998), verificou-se que, no caso da atuação das organizações OIM, OIT, ACNUR, junto ao governo brasileiro, as organizações internacionais teriam agência, ou seja, capacidade de executar ações próprias. Essa característica é expressa - conforme ficou evidenciado pela análise das entrevistas, dos

---

<sup>74</sup> Do original em inglês: “as frequently cited by government representatives at migration meetings hosted by IMP and others, intra-State coordination between ministries and between different fields of expertise is proving more difficult.”

documentos oficiais das organizações e dos projetos empreendidos com o governo brasileiro -, principalmente, através do fornecimento de auxílio técnico e treinamentos, por parte dos funcionários das organizações, em áreas específicas.

A evolução da política migratória brasileira é marcada por uma tensão a nível governamental, principalmente entre o MTE, que possui a presidência do CNIg, e o MJ, que possui a jurisdição do Departamento de Estrangeiros (DEEST) e a presidência do CONARE. O MJ critica o fato da abordagem migratória do MTE restringir-se à questão laboral e defende uma abordagem mais ampla da migração ancorada nos direitos humanos. Esse conflito de interesse manifesta-se claramente na discussão sobre a redação de uma nova lei de migração e fica evidenciado, por exemplo, na análise do PRODOC de política migratória. O PRODOC para política migratória analisado nesta dissertação, mesmo que tenha por objetivo ser um documento que assinala acordo entre o governo brasileiro e o PNUD para a execução de um projeto, manifesta visivelmente uma posição própria do MJ (que elaborou o projeto) ao aproximar, por exemplo, a política migratória com viés trabalhista a uma abordagem de segurança nacional que deve ser evitada. Apesar das diferentes perspectivas, é consenso entre os ministérios a necessidade de coordenação entre o trabalho do CONARE e CNIg.

A coordenação entre o trabalho do MTE e do MJ é importante, uma vez que nem sempre é simples a distinção entre refugiados e outros migrantes e, além disso, há situações especiais que vão além de conceituações específicas, como, por exemplo, de concessão de um visto humanitário e não o *status* de refugiado. Ademais da necessidade de coordenação entre as diferentes instâncias, também é consenso que se deve elaborar um novo marco legislativo migratório que não esteja ancorado em princípios de Segurança Nacional como o ainda em vigor “Estatuto do Estrangeiro”.

Quanto ao projeto de lei, o MJ teria defendido a criação de uma Autoridade Nacional Migratória, o que é visto com desconfiança pelo MTE, uma vez que não estaria claro o modo de funcionamento desse novo organismo e qual seria sua efetividade. Para ilustrar esse posicionamento, tem-se o fato de que, em um primeiro momento, no anteprojeto de lei migratória, de 2014, com origem no MJ, a ANM estaria vinculada ao MJ e, na segunda versão, há uma mudança, e ela passa a ser vinculada à Presidência da República. Ademais, o MJ seria contrário à diferenciação de direitos entre os tipos de migrantes e a não garantia de um tratamento

humanitário a todos, o que julga ser a posição do MTE quando esse aborda a migração a partir da óptica laboral.

As OIs distanciam-se desse debate, procurando não se posicionar em relação às divergências políticas domésticas, de forma que normalmente sua influência não é de forma explícita, mas indireta. A divisão interna não é benéfica para a estratégia de governança internacional para migrações, pois essa consiste em criar uma linguagem comum em âmbito nacional e regional e, então, conectar as regiões através de uma rede para trocas de experiências no que diz respeito, por exemplo, à estrutura institucional. Contudo, o tratamento da temática também está dividido dentro da ONU, de modo que o ACNUR aproxima-se das preocupações do MJ e a OIT das preocupações do MTE. Isso fica evidenciado, entre outros aspectos, na defesa do ACNUR de um projeto de lei nos moldes daquele da Comissão de Especialistas ou, ainda, quando a OIT prepara com o MTE o documento “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante”, que enfrentou dificuldade de aprovação no âmbito do MJ.

Apesar de não exercerem uma influência direta nos conflitos domésticos de interesse, a presença da OIM e OIT, como membros observadores no CNIg, e do ACNUR, como membro do CONARE, já demonstra, por si só, que essas organizações se preocupam com a gestão doméstica da migração. O ACNUR atua internamente a partir das suas diretrizes internacionais e influencia o Brasil nesse sentido. O que pode explicar a facilitação da concessão de refúgio para os sírios e o porquê da adoção de um visto humanitário aos haitianos e não o refúgio. Da mesma forma, a legislação brasileira para os refugiados acompanhou a temática a nível multilateral e é bastante avançada em relação à proteção dos direitos humanos. Apesar de a ONU, cada vez mais, considerar a necessidade de proteção dos direitos humanos dos migrantes devido, entre outros aspectos, a uma realidade atual mais porosa entre migrantes e aqueles reconhecidos como refugiados, percebe-se que a evolução da temática migratória nos organismos internacionais, tendo como referência a ONU, coincide com a evolução da temática na estrutura doméstica do país, representada pela discussão dos aspectos a serem considerados em uma nova lei migratória.

As agências da ONU, OIT e ACNUR, e a OIM incentivam que a migração seja tratada multilateralmente, através da aproximação com a ideia de desenvolvimento. Contudo, essa aproximação permite uma compreensão ampla, existindo diferentes interpretações por parte das diversas agências que, em algum aspecto, tratam da temática migratória. Cada organismo busca adaptar o seu mandato a uma abordagem que conecte migração e desenvolvimento, mas suas

análises acabam não gerando resultados comuns. Assim, a percepção de que a migração gera desenvolvimento não produz, necessariamente, uma compreensão unificada entre esses organismos e entre os países membros. O que é um problema para a criação de uma governança internacional para migrações. O sistema ONU não possui uma agência responsável pela temática migratória, a temática é de responsabilidade, principalmente, da OIT, no que diz respeito à migração laboral e do ACNUR, no que diz respeito aos deslocados forçados. Nesse sentido, a ONU possui acordo de cooperação com a OIM, porém, a OIM admite que o fato de não fazer parte da ONU é problemático e há o risco de sobreposição de funções.

Apesar dessas dificuldades, as OIs influenciam a evolução da política migratória brasileira. O Brasil possui uma estratégia de política externa multilateral que valoriza essas instituições, consequentemente, existe um bom relacionamento e responsabilidade em adequar a sua política de gestão migratória aos progressos da questão em nível multilateral tanto regionalmente quanto internacionalmente. As OIs possuem uma estrutura que permite o desenvolvimento de uma *expertise* própria, logo, é através da atuação conjunta com o governo brasileiro em projetos, principalmente como fornecedoras de auxílio técnico, que as OIs influenciam a política doméstica. Chama atenção a preocupação das OIs com a participação da sociedade civil. A OIM, por exemplo, foi responsável pela implementação da COMIGRAR, o que permitiu a participação de diferentes setores da sociedade, inclusive migrantes e refugiados, no debate da nova lei migratória.

Portanto, não apenas as OIs possuem agência e podem participar da política doméstica, como também esta pesquisa contribui para mostrar que elas não são uma esfera de atuação restrita aos Estados. A perspectiva tradicional das OIs como ambiente interestatal é ultrapassada quando, no caso da construção de uma governança internacional para migrações, é necessária uma atuação próxima ao nível doméstico e, inclusive, à sociedade. Mostra-se relevante o desenvolvimento de futura pesquisa sobre as estratégias empreendidas por organizações internacionais para um diálogo mais próximo à sociedade. Essa aproximação direta entre OI e sociedade mostrar-se-ia desafiadora ao Estado-Nação? Ou a delegação de atividades às organizações internacionais seria uma forma mais flexível de o Estado-Nação responder às demandas da sociedade sem abrir mão do *status quo*?

Da mesma forma, ficou evidenciada a preocupação das OIs com a construção de relações de governança migratória a nível regional e internacional. Na análise das entrevistas e dos

projetos realizados, percebe-se o interesse das organizações OIT, ACNUR e OIM em um entendimento a nível regional na América do Sul e América Latina. Nesse sentido, o Brasil mostra-se como um ator importante, por exemplo, nas iniciativas que tem lugar no âmbito do MERCOSUL. Assim, seria de grande valia estudar mais a fundo como evolui a compreensão migratória no âmbito regional sul-americano e latino-americano, destacando-se as parcerias desenvolvidas com esses organismos internacionais, assim como a participação brasileira na construção dessa governança.

Ainda, seria relevante a pesquisa de como essa cooperação na área migratória desenvolve-se em outras regiões do globo e, em um segundo momento, a reflexão sobre a possibilidade de diálogo ou transferência de estruturas de trabalho e conhecimento entre diferentes regiões com a finalidade de construção de uma governança internacional para migrações. Partindo dessa perspectiva, poder-se-ia também comparar a evolução da questão entre regiões de países em desenvolvimento e regiões de países desenvolvidos, uma vez que se identificou que os fluxos migratórios, atualmente, crescem mais entre os países em desenvolvimento do que entre esses e os países desenvolvidos ao mesmo tempo em que os países desenvolvidos empreendem políticas mais restritivas quanto à entrada de migrantes.

## REFERÊNCIAS

[BRASIL]. [Ministério da Justiça]. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Estrangeiros. **[Documento de Projeto: BRA/11/019 - Promoção de direitos no contexto da política migratória brasileira]**. [Brasília], [2011].

ABBOTT, K. W.; SNIDAL, D. Why states act through formal international organizations. **The Journal of Conflict Resolution**, [S.l.], v. 42, n.1, Feb. 1998, p. 3-32. Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/174551?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/174551?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 13 set. 2010.

ALMEIDA, P. S. Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador migrante ou refugiado. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS - ACNUR; INSTITUTO DE MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS - IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v.4, n. 4, p. 15-25, 2009. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2009/cadernos/Caderno\\_de\\_Debates\\_4.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2009/cadernos/Caderno_de_Debates_4.pdf?view=1)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ALMEIDA, P. S.; PENNA, R. **Contribuições para a construção de políticas públicas voltadas à migração para o trabalho**. Brasília: Escritório Internacional do Trabalho, 2009. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/contribuicao\\_para\\_construcao\\_374.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/contribuicao_para_construcao_374.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS - ACNUDH. **Direitos humanos e refugiados**. Genebra, 2002. (Ficha informativa, n. 20). Disponível em: <[http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha\\_Informativa\\_20.pdf](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_Informativa_20.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Dados sobre refúgio no Brasil: uma análise estatística (2010-2014)**. [Brasília], 2015a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Ministério da Justiça anuncia fortalecimento do CONARE e lança campanha de sensibilização**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/ministerio-da-justica-anuncia-fortalecimento-do-conare-e-lanca-campanha-de-sensibilizacao/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **O que é a Convenção de 1951?**. [Brasília], [2015]. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

AMORIM, C. Prefácio. In: O BRASIL e a ONU. Brasília: FUNAG, 2008. p. 7-14. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/621-Brasil\\_e\\_a\\_Organizacao\\_das\\_Nacoes\\_Unidas.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/621-Brasil_e_a_Organizacao_das_Nacoes_Unidas.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ANDRADE, J. H. F. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Rev. Bras. Polít. Int.**, Rio de Janeiro, v. 48, n.1, p. 60-96, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a03.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

ANDRIJASEVIC, R.; WALTERS, W. The international organization for migration and the international government of borders. **Environment and Planning D: Society and Space**, [S.l.], v. 28, p. 977-999, 2009.

ARRAES, V. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BADIE, B. **Pour un autre regard sur les migrations: construire une gouvernance mondiale**. Paris: La Découverte, 2008.

BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010. p. 24-47.

BERNAL-MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 36-71, 2002.

BRASIL. **Decreto n. 840, de 22 de junho de 1993**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.101, de 6 de setembro de 2013**. Promulga a Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprova a Constituição da Organização Internacional para as Migrações - OIM e o ingresso da República Federativa do Brasil na OIM. Brasília, 2013a. Disponível em: <[http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1035993/decreto-8101-13?ref=topic\\_feed](http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1035993/decreto-8101-13?ref=topic_feed)>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. **Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.683compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683compilado.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil - instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria n. 2.162/2013. **Relatório Final**. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Estrangeiros: CONARE**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID5246DEB0F8CB4C1A8B9B54B473B697A4PTBRIE.htm>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Migrações: estrangeiros**. Brasília, [2015]. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **BRICS: apresentação**. Brasília, 2015a. Disponível em: <[http://brics.itamaraty.gov.br/pt\\_br](http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br)>. Acesso em: 2 dez. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto dos Estados partes do MERCOSUL e Estados associados**. Brasília, 2015b. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10511:comunicado-conjunto-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-brasilia-17-de-julho-de-2015&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10511:comunicado-conjunto-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-brasilia-17-de-julho-de-2015&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280)>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Ethekwini**. Brasília, [2013]. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3371:v-cupulado-brics-durban-27-de-marco-de-2013-brics-e-africa-parceria-para-o-desenvolvimento-integracao-e-industrializacao-declaracao-de-e-thekwini&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3371:v-cupulado-brics-durban-27-de-marco-de-2013-brics-e-africa-parceria-para-o-desenvolvimento-integracao-e-industrializacao-declaracao-de-e-thekwini&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280)>. Acesso em: 2 dez. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Fórum de diálogo Índia – Brasil - África do Sul: declaração de Brasília**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/documents/10157/7745fcb0-5759-4edc-b8b2-8a1e81c2a9fc>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portal consular: vistos para estrangeiros**. Brasília, 2015c. Disponível em: <<http://www.portalconsular.mre.gov.br/estrangeiros/vistos-para-estrangeiros>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **X Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração – CNIg**: ata da ordem do dia 09 de dezembro de 2014. Brasília, 9 dez. 2014b. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4BCC363F014C003626883A7B/Ata%20Dia%2009-12-2014%20-CNIG%20%20SITE.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

BRASIL. Governo Federal. Portal Brasil. **Brasil é referência em reassentamento de refugiados**. [Brasília], 2014c. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/07/brasil-e-referencia-em-reassentamento-de-refugiados>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Governo Federal. Portal Brasil. **Brasil prorroga por dois anos emissão de vistos especiais para refugiados sírios**. Brasília, 2015d. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/09/brasil-prorroga-por-dois-anos-emissao-de-vistos-especiais-para-refugiados-sirios>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. **Resolução Normativa n.17, de 20 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=29&data=24/09/2013>>. Acesso em: 10 dez. 2015

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. COMIGRAR: Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. **Etapas preparatórias para COMIGRAR reúnem mais de 2,5 mil propostas**. Brasília, 2014d. Disponível em: <[http://www.participa.br/comigrar/destaques/etapas-preparatorias-para-comigrar-reunem-mais-de-25-mil-propostas#.VniHn\\_\\_H-pp](http://www.participa.br/comigrar/destaques/etapas-preparatorias-para-comigrar-reunem-mais-de-25-mil-propostas#.VniHn__H-pp)>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Entrada de estrangeiros pouco qualificados divide governo (R7 Notícias, em 07.05.2013)**. Brasília, 2013c. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/imprensa/sae-na-midia/entrada-de-estrangeiros-pouco-qualificados-divide-governo-r7-noticias-em-07-05-2013/>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Imigração**. Brasília, 2015e. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/pg-assuntos/pg-imigracao/>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **SAE institucional**. Brasília, 2015f. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/institucional/>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado, n.288, de 2013**. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Brasília, 2013d. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=132518&tp=1>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Reunião de Comissão**: textos. Brasília, 2014e. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2952>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

CÂMARA, A. R. T. Entrevista: Paulo Sérgio de Almeida. **Cadernos OBMigra**: Revista Migrações Internacionais, Brasília, v.1, n.1, p. 104-117, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/article/view/13117>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CANANI, N. **Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994)**. Porto Alegre: Ed.Ufrgs, 2004.

CARLSNAES, W. The agency-structure problem in foreign policy analysis. **International Studies Quarterly**, [S.l.], v. 36, n. 3, p. 245-270, Sept. 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2600772>>. Acesso em: 15 out. 2011.

CAVALCANTI, L. Imigração e mercado de trabalho no Brasil: Características e tendências. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; TONHATI, T. (Orgs.) A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. **Cadernos OBMigra**, Brasília, ed. especial, 2015.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE – CDHIC; ARTICULAÇÃO SUL-AMERICANA ESPAÇO SEM FRONTEIRAS – ESF. **Brasil**: informe sobre a legislação migratória e a realidade dos imigrantes. São Paulo, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.cdhic.org.br/wp-content/uploads/2012/11/BRASIL-INFORME-SOBRE-A-LEGISLA%C3%87%C3%83O-MIGRAT%C3%93RIA-E-A-REALIDADE-DOS-IMIGRANTES.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2011.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política**, Brasília, v. 57, n.2, p.133- 151, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

CHANNAC, F. Vers une politique publique internationale des migrations?: Réseaux politiques et processus de transfert de modèles. **Revue française de science politique**, [Paris], v. 56, n. 3, p. 393-408, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC. **Conselho Nacional de Imigração aprova concessão de vistos especiais aos haitianos**. [Brasília], 12 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.cnc.org.br/noticias/conselho-nacional-de-imigracao-aprova-concessao-de-vistos-especiais-aos-haitianos>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

DEVIN, G.; SMOUTS, M. **Les Organisations internationales**. Paris: Armand Colin, 2013.

FERNANDES, D.; CASTRO, M. C. G. A migração haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa no destino. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM. **La migración haitiana hacia Brasil**: características, oportunidade y desafíos. Buenos Aires: OIM, jul. 2014. p. 51-66. (Cuadernos migratorios, 6).

FONSECA JUNIOR, G. Notes on the evolution of brazilian multilateral diplomacy. **Global Governance**, [S.l.], n. 17, p. 375–397, 2011.

GHISLENI, A. P. **Direitos humanos e segurança internacional**: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HOUGHTON, D. P. Reinvigorating the study of foreign policy decision making: toward a constructivist approach. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, v. 3, n.1, p. 24 -45, 2007. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1743-8594.2007.00040.x/abstract>>. Acesso em: 25 nov. 2015

HUDSON, V. M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, v.1, n.1, p. 1–30, 2005. Disponível em: <[http://wiki.zirve.edu.tr/sandbox/groups/economicsandadministrativesciences/wiki/c559e/attachments/396e4/Hudson\\_FPA%20Actor%20Specific%20Theory%20and%20IR.pdf?sessionID=8940d4002f706e131a7b4041f136555e3b9837d4](http://wiki.zirve.edu.tr/sandbox/groups/economicsandadministrativesciences/wiki/c559e/attachments/396e4/Hudson_FPA%20Actor%20Specific%20Theory%20and%20IR.pdf?sessionID=8940d4002f706e131a7b4041f136555e3b9837d4)>. Acesso em: 25 nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA –IBGE. **Censo demográfico de 2010**: resultados gerais da amostra. Brasília, [2012]. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Resultados\\_Gerais\\_da\\_Amostra/errata\\_migracao.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/errata_migracao.pdf)> . Acesso em: 12 dez. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO –ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: IPEA; ABC, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf)> . Acesso em: 25 nov. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010 . Brasília: IPEA; ABC, 2013. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_cooperacao\\_brasileira\\_ed02a.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira_ed02a.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2015

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO. **Cooperação sul-sul para proteção dos direitos de trabalhadores e trabalhadoras migrantes na região da América Latina e Caribe**. Genève, 2015a. Disponível em: <[http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS\\_365740/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_365740/lang--en/index.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2015

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO. **História da OIT**. [S.l.], 2015b. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO. **Migration and development**. [S.l.], 2015c. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/migration-and-development/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INTERNATIONAL MIGRATION POLICY PROGRAMME – IMP; UNITED NATIONS POPULATION FUND – UNFPA. **Meeting the challenges of migration**: progress since the ICPD. [New York]: UNFPA, 2004. Disponível em: <[https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migration\\_icpd.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migration_icpd.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **2013 United Nations General Assembly**: high level dialogue on international migration and development. [Geneva], 2013a. (IOM position paper). Disponível em: <<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-Position-Paper-HLD-en.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2015

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **IOM history**. [Geneve], 2015a. Disponível em: <<https://www.iom.int/iom-history>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **Organizational structure**. [Geneve], 2015b. Disponível em: <<http://www.iom.int/organizational-structure>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. Council. **Overview of the United Nations second high-level dialogue on international migration and development**: outcomes for global migration governance and implications for IOM. [Geneva], 2013b. (Conference room paper, 43). Disponível em: <[https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/CRP\\_43.pdf](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/CRP_43.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2015

JUBILUT, L. L. Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Mini-feature**. 2010. Publicado pela Revista Forced Migration, ed. 35, jul. 2010. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/fmr\\_35\\_minifeature\\_brasil\\_2010.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/fmr_35_minifeature_brasil_2010.pdf?view=1)>. Acesso em: 25 nov. 2015.

KAY, D. A. A note on Robert O. Keohane’s “Institutionalization in the United Nations General Assembly”. **International Organization**, [S.l.] , v. 23, n. 4, p. 951-957, 1969. Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/2705905?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2705905?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 27 dez. 2014.

KEOHANE, R. O. Institutionalization in the United Nations General Assembly. **International Organization**, [S.l.], v.23, n.4, p.859-896, 1969. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=4303468&fileId=S0020818300025698>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

LIMA, M . R. S. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 7-28, 1990. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol12.ano6.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol12.ano6.pdf)>. Acesso em: 08 maio 2015.

MARTIN, L. L.; SIMMONS, B. A. Theories and empirical studies of international institutions. **International Organization**, [S.l.], v.52, n.4, p.729-757, Sept. 1998.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEARSHEIMER, J. J. The false promise of international institutions. **International Security**, [Harvard], v.19, n.3, p.5-49, 1994/95.

METZNER, T. La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM. **La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos**. Buenos Aires: OIM, jul. 2014. p. 15-32. (Cuadernos migratorios, 6).

MIGRAMUNDO. **Anteprojeto de Lei de Migrações continua sem data para ir ao Congresso**. [São Paulo], 4 mar. 2015. Disponível em: <<http://migramundo.com/2015/03/04/anteprojeto-de-lei-de-migracoes-continua-sem-data-para-ir-ao-congresso/>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

MIGRATION FOR DEVELOPMENT – M4D. **About the JMDI**. [S. l.], 2015. Disponível em: <<http://www.migration4development.org/content/about-jmdi>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

MILESI, I. R.; ANDRADE, W. C. Atores e ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, L. P. T. F. (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 24-47.

MILNER, H. V. The political economy of international trade. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, [Palo Alto], v. 2, p. 91-114, 1999. Disponível em: <<http://web.stanford.edu/class/polisci243c/readings/v0002017.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015

MIYAMOTO, S. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 119-137, 2000.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS – OBMIGRA. **Ações do Conselho Nacional de Imigração (CNIg): políticas públicas para migração: 2014**. Brasília, [2015].

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS - UNDESA. **World migration in figures**. [S.l.], Oct. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS – OIM. **Membres et observateurs**. [Paris], 2015. Disponível em: <<http://www.iomfrance.org/node/113>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Rio de Janeiro: UNIC RIO, 2014. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. [Brasília]: ACNUR, [2015]. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Documento de programa do país para a República Federativa do Brasil 2012-2015**. Nova York, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Sistematização do programa de parceria Brasil-OIT para a promoção da cooperação Sul-Sul (2005-2014)**. Brasília: OIT, 2015. Disponível em: <[http://www.oit.org/wcm/5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documentos/publication/wcms\\_360779.pdf](http://www.oit.org/wcm/5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documentos/publication/wcms_360779.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. **OIM Brasil**. [Brasília, 2015]. Disponível em: <<http://www.brasil.iom.int/>>. Acesso em: 22 set. 2015

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM. **La migración haitiana hacia Brasil**: características, oportunidades y desafíos. Buenos Aires: OIM, jul. 2014. (Cuadernos migratorios, 6).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM. **OIM con relación a la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015**. [S.l., 2013]. (IOM Position Paper). Disponível em: <<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-position-paper-on-Post-2015-Development-Agenda-Spanish.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

PERAZA-BREEDY, J.; LUSSI, C. Encontros de diálogo bilateral Brasil- Haiti. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM. **La migración haitiana hacia Brasil**: características, oportunidades y desafíos. Buenos Aires: OIM, jul. 2014. p.107-119. (Cuadernos migratorios, 6).

PINO, B. A. **A Cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1845.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1845.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Como o PNUD é financiado**. [S.l., 2014]. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ObjetivosPNUD.aspx?indice=3>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Cooperação sul-sul**: nossos objetivos. [S.l., 2015]a. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/cooperacaoSulSul.aspx>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Documento de programa do país para a República Federativa do Brasil 2012-2015**. [Nova York], ago.

2011. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/termos/dcpd.brasil.2012-2015.portugues.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Nosso trabalho**. [S.l., 2015b]. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/NossosProjetos.aspx>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

RENZIO, P. et al. **O Brasil e a cooperação sul-sul**: como responder aos desafios correntes. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, maio 2013. (Policy Brief). Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5992/doc/1619030609.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

ROCHA, A. J. R. O Brasil e os Regimes Internacionais. In: ALTEMANI, H. ; LESSA, A. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

SARDEMBERG, R. M. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

SENNES, R. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80**: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SIMMONS, B. A.; MARTIN, L. L. International organizations and institutions. In: CARLSNEAS, W.; KISSE, T.; SIMMONS, B. (Ed.). **Handbook of international relations**. London: Sage, 2001. p. 192-211.

SOUZA, A. M. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento In: SOUZA, A. M. (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. [Brasília]: IPEA, 2014. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando\\_a\\_cooperacao\\_web.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2015.

STIGLITZ, J. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Accountability**. [S.l.], 2015. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/accountability/overview.html>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. **High Commissioner's remarks at the Ministerial Meeting to commemorate the 30th anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/548042589.html>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

UNITED NATIONS POPULATION FUND – UNFPA; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **International migration and development: contributions and recommendations of the international system.** [Geneva]: IOM, 2013. Disponível em: <<http://publications.iom.int/books/international-migration-and-development-contributions-and-recommendations-international-system>>. Acesso em: 12 nov. 2015

UNITED NATIONS –UN. General Assembly. **International migration and development, including the question of the convening of a United Nations conference on international migration and development to address migration issues:** report of the Secretary-General. [S.l.], 3 July 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56167.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

VENTURA, D.; ILLES, P. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

WENDEN, C. W. **El fenómeno migratorio en el siglo XXI.** Migrantes, refugiados y relaciones internacionales. México: FCE, 2013.

## APÊNDICE A – ENTREVISTAS

A entrevista com Paulo Abrão foi semiestruturada e realizada, através do aplicativo whatsapp, por mensagem de voz, entre os dias 10 de julho e 30 de agosto de 2015. As questões respondidas foram as seguintes:

- A SNJ foi responsável pelo projeto “promoção de direitos na política migratória brasileira” em parceria com a OIM. Qual a opinião do senhor sobre os resultados desse projeto e sobre a participação desta organização internacional?
- O senhor poderia falar um pouco sobre o projeto “migração dos haitianos ao Brasil e diálogo bilateral” da OIM em parceria com o CNIg. E, quais são as principais razões, na opinião do senhor, para os haitianos escolherem o Brasil como destino?
- A situação precária do Haiti após o terremoto de 2010 não poderia ser entendida como um caso de grave e generalizada violação de direitos humanos dos cidadãos haitianos que é previsto na lei de refúgio brasileira? O que o senhor acha da escolha pela concessão de um “visto humanitário” e, não, o refúgio?
- Eu fiquei com uma dúvida em relação à participação da OIM nos projetos mencionados. O Brasil apenas se tornou membro da OIM em 2013, foi uma demanda do governo brasileiro por esses serviços? Como, basicamente, funcionou isso?
- Como já foi dito pelo senhor, o projeto “promoção de direitos na política migratória brasileira” está relacionado com a proposição de reforma da lei brasileira sobre migração. Como se sabe a lei de migração brasileira é o Estatuto do Estrangeiro que data da década de 1980 com princípios ainda remanescentes do período ditatorial. Esse projeto contribuiu para a elaboração de um anteprojeto de lei por uma Comissão de Especialistas designada pelo MJ. Quando da aprovação, pelo CNIg, no final de 2014, desse anteprojeto, houve modificações? O senhor poderia falar um pouco sobre isso?
- Então, o CNIg elaborou um novo projeto? Quais foram os principais pontos do projeto da Comissão de Especialistas que não tiveram acordo do Conselho?
- Foi aprovado, no começo de julho, pela Comissão de Relações Exteriores do Senado, um projeto de lei de migração de autoria do Senador Aloysio Nunes e que possui

contribuições do anteprojeto elaborado pela comissão de especialistas designada pelo MJ. Qual a opinião do senhor sobre esse projeto?

- Qual a importância da Autoridade Migratória?
- Na sua opinião, uma política de desenvolvimento nacional que facilite a entrada de mão de obra específica no país poderia ser contraditória a uma lei de imigração de abordagem humanitária? Por quê?

A entrevista com Rodrigo do Amaral Souza foi semiestruturada e realizada por telefone em 25 de setembro de 2015. As questões respondidas foram as seguintes:

- Nos últimos anos, o Brasil tem ganhado importância como destino para imigrantes e refugiados. Em sua opinião, quais são as principais razões para o aumento desses fluxos?
- Gostaria que o senhor falasse um pouco sobre a relação da OIM com o governo brasileiro. O Brasil passou a ser membro da OIM somente em 2013, porém, antes disso, a OIM já era membro observador no CNIg. A OIM ajudou a realizar pesquisas e levantamentos de dados quanto à imigração haitiana para o Brasil no âmbito do projeto “migração dos haitianos ao Brasil e diálogo bilateral” em parceria com o MTE. Como se desenvolveu esse projeto? Qual a opinião do senhor sobre os resultados?
- A OIM também participou do projeto “promoção de direitos na política migratória brasileira” que foi realizado pelo PNUD e, portanto, teve a participação do MRE por meio da ABC. Qual a opinião do senhor sobre esse projeto?
- O que o senhor acha da escolha brasileira de concessão de um “visto humanitário” aos haitianos e, não, o refúgio? A situação precária do Haiti após o terremoto de 2010 não poderia ser entendida como um caso de grave e generalizada violação de direitos humanos dos cidadãos haitianos que é previsto na lei de refúgio brasileira?
- O senhor poderia falar um pouco sobre o processo que levou a assinatura da Resolução Normativa do CONARE que facilitou a entrada de sírios no país?
- O diálogo com o ACNUR foi importante nesse sentido?
- A lei de migração brasileira é o Estatuto do Estrangeiro que data da década de 1980 com princípios ainda remanescentes do período ditatorial. Há algumas propostas para a substituição dessa lei. Entre elas, o anteprojeto de lei que foi elaborado por uma Comissão

de Especialistas designada pelo MJ. Qual é a posição do MRE sobre esse projeto? Você poderia falar um pouco sobre ele?

- Há interesse do governo na autoridade migratória?
- Em sua opinião, uma política de desenvolvimento nacional que facilite a entrada de mão de obra específica no país poderia ser contraditória a uma lei de migração de abordagem humanitária? Por quê?
- Na esfera internacional, a ONU trabalha no sentido de incluir a migração nos objetivos do desenvolvimento do milênio pós-2015. Como o senhor entende essa aproximação entre migração e desenvolvimento?
- O senhor saberia me dizer por que o Brasil não ratificou a Convenção dos trabalhadores e suas famílias?
- A política externa brasileira tem um papel importante na cooperação ao desenvolvimento internacional, principalmente com os países do “sul global” ou em desenvolvimento. Essa política de cooperação sul-sul tem alguma relação com a gestão de fluxos migratórios provenientes desses países em desenvolvimento?

A entrevista com Cyntia Sampaio foi não-estruturada, devido ao pedido da entrevistada de não responder a questões formais como membro da OIT. Cyntia Sampaio, através de sua opinião pessoal, contribuiu com os conhecimentos adquiridos ao longo de sua trajetória profissional. O contato foi realizado via Skype, em 9 de outubro de 2015. Foram abordados os seguintes tópicos:

- Relação da OIT com o Brasil na questão migratória.
- Desenvolvimento do projeto de cooperação sul-sul em parceria com o Brasil na área migratória.
- Importância do Brasil como ator na cooperação sul-sul e aumento dos fluxos migratórios para o país.
- Convenção Internacional sobre Direitos de Todos os Trabalhadores e Membros de suas Famílias
- COMIGRAR
- Anteprojeto de lei da Comissão de Especialistas e Autoridade Migratória.
- Perspectivas do MJ, MTE e SAE sobre migração.

A entrevista com Ezequiel Texidó foi semiestruturada e realizada, via Skype, no idioma espanhol, em 2 de outubro de 2015. Foram respondidas as seguintes questões:

- Nos últimos anos, o Brasil tem ganhado importância como destino para imigrantes e refugiados. Em sua opinião, quais são as principais razões para o aumento desses fluxos?
- Gostaria que o senhor falasse um pouco sobre a relação da OIM com o governo brasileiro. O Brasil passou a ser membro da OIM somente em 2013, porém, antes disso, a OIM já era membro observador no CNIg. A OIM ajudou a realizar pesquisas e levantamentos de dados quanto a imigração haitiana para o Brasil no âmbito do projeto “migração dos haitianos ao Brasil e diálogo bilateral” em parceria com o MTE. Como se desenvolveu esse projeto? Qual a opinião do senhor sobre os resultados?
- O que o senhor acha da escolha brasileira de concessão de um “visto humanitário” aos haitianos e, não, o refúgio? A situação precária do Haiti após o terremoto de 2010 não poderia ser entendida como um caso de grave e generalizada violação de direitos humanos dos cidadãos haitianos que é previsto na lei de refúgio brasileira?
- A OIM também participou do projeto “promoção de direitos na política migratória brasileira” em parceria com a SNJ. Qual a opinião do senhor sobre os resultados?
- Este projeto está relacionado com a proposição de reforma da lei brasileira sobre migração. Como se sabe a lei de imigração brasileira é o Estatuto do Estrangeiro que data da década de 1980 com princípios ainda remanescentes do período ditatorial. Esse projeto realizado pela OIM e a Secretaria Nacional de Justiça contribuiu para elaboração de um anteprojeto de lei por uma Comissão de Especialistas designada pelo MJ. O senhor poderia comentar a respeito do que considera que foram contribuições da OIM para a elaboração desse anteprojeto de lei?
- Estaria prevista, nesse anteprojeto de lei da Comissão de Especialistas, a criação de uma Autoridade Migratória com o objetivo de desburocratizar e unificar os serviços relacionados ao estrangeiro. Contudo, não houve consenso entre os ministérios para a criação dessa autoridade migratória. Qual é a sua opinião a esse respeito?
- O projeto de lei que agora se encontra na Câmara é de autoria do Senador Aloysio Nunes e possui contribuições do anteprojeto elaborado pela comissão de especialistas do MJ. Qual a opinião do senhor sobre esse projeto?

- Em sua opinião, uma política de desenvolvimento nacional que facilite a entrada de mão de obra específica no país poderia ser contraditória a uma lei de imigração de abordagem humanitária? Por quê?
- O MJ defende que uma abordagem trabalhista não deveria ser o objetivo de uma lei de migrações, mas sim o respeito aos direitos humanos. O que o senhor pensa disso?
- Na esfera internacional a ONU, e também a OIM, trabalham no sentido de incluir a imigração nos objetivos do desenvolvimento do milênio pós-2015. O senhor poderia falar um pouco da aproximação entre migração e desenvolvimento?
- A política externa brasileira tem um papel importante na cooperação ao desenvolvimento internacional, principalmente com os países do “sul global” ou em desenvolvimento. Qual a sua opinião sobre a política interna brasileira de gestão de fluxos migratórios provenientes desses países em desenvolvimento?

A entrevista com Konrad Rahal foi semiestruturada e realizada, por telefone, em 20 de novembro de 2015. Foram respondidas as seguintes questões:

- Nos últimos anos, o Brasil tem ganhado importância como destino para imigrantes e refugiados. Em sua opinião, quais são as principais razões para o aumento desses fluxos?
- O senhor poderia falar um pouco sobre o processo que levou a assinatura da Resolução Normativa do CONARE nº 17 de 20/09/2013 que facilitou a entrada de sírios no país?
- O que o senhor acha da escolha brasileira de concessão de um “visto humanitário” aos haitianos e, não, o refúgio? A situação precária do Haiti após o terremoto de 2010 não poderia ser entendida como um caso de grave e generalizada violação de direitos humanos dos cidadãos haitianos que é previsto na lei de refúgio brasileira?
- Quais foram as principais contribuições do ACNUR para a COMIGRAR e que resultados da Conferência, o senhor considera mais importantes?
- Quais seriam os principais pontos desse projeto da Comissão de Especialistas que você considera importante?
- Em sua opinião, uma política de desenvolvimento nacional que facilite a entrada de mão de obra específica no país poderia ser contraditória a uma lei de migração de abordagem humanitária? Por quê?

- Na esfera internacional, a ONU trabalha no sentido de incluir a migração nos objetivos do desenvolvimento do milênio pós-2015. Como o senhor entende essa aproximação entre migração e desenvolvimento?
- A política externa brasileira tem um papel importante na cooperação ao desenvolvimento internacional, principalmente com os países do “sul global” ou em desenvolvimento. Essa política de cooperação sul-sul tem alguma relação com a gestão de fluxos migratórios provenientes desses países em desenvolvimento?