MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NA ADMINISTRAÇÃO ROUSSEFF: PANORAMAS E O VISTO HUMANITÁRIO

Roberto Rodolfo Georg Uebel
Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS
Professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing
roberto.uebel@ufrgs.br

Resumo: O artigo tem como objetivo discutir a governança migratória durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016) a partir da ótica dos panoramas migratórios do país no período, compreendendo uma análise sintetizada do perfil demográfico e econômico dos fluxos migratórios internacionais para o Brasil. O texto conta ainda com o uso da cartografia temática para a ilustração do panorama específico dos fluxos de latino-americanos e africanos e é complementado pelo estudo das solicitações de asilo e concessão de refúgio para esses grupos durante o período. Por fim, traz uma discussão acerca da agenda do "visto humanitário" e dos novos conceitos de migrações de perspectiva e de política externa propostos, bem como a identificação da ruptura da governança migratória do Brasil à luz do novo ciclo político, social e institucional do país.

Palavras-chave: Governança Migratória. Governo Rousseff. Visto Humanitário.

MIGRATION GOVERNANCE IN THE ROUSSEFF ADMINISTRATION: PANORAMAS AND THE HUMANITARIAN VISA

Abstract: The article aims to discuss the migration governance during the Dilma Rousseff administration (2011-2016) from the perspective of the country's migratory scenarios in the period, comprising a brief analysis of the demographic and economic profile of international migration flows towards Brazil. The text also includes the use of thematic cartography to illustrate the specific panorama of Latin American and African flows and is complemented by the study of asylum applications and the granting of refuge to these groups during the period. Finally, it discusses the agenda of the "humanitarian visa" and the new proposed concepts of perspective migrations and Brazilian migratory foreign policy and the identification of the rupture of Brazil's migration governance in the light of the new political, social and institutional cycle of the country.

Keywords: Migration Governance. Rousseff Administration. Humanitarian Visa.

INTRODUÇÃO

As migrações internacionais para o Brasil passaram, nas últimas duas décadas, por um profundo caráter de transformação quanto à sua intensidade, origem e repercussão quando do acolhimento na sociedade brasileira. Já são expressivos os estudos científicos sobre as causas dos fluxos de africanos, latino-americanos, caribenhos e asiáticos para o Brasil, bem como as pesquisas que versam sobre a política de refúgio do país, sobretudo pela ótica do Direito e das solicitações de asilo recentes por parte de sírios e venezuelanos.

Desse modo, o presente artigo tem como objetivo fazer uma síntese dos panoramas migratórios do país durante a administração Rousseff sob uma perspectiva geral, com a ótica da demografia econômica e da cartografia temática, bem como analisar as solicitações de asilo e refúgio por parte de dois grupos específicos, latino-americanos e africanos. Além disso, visa discutir a governança migratória do governo supramencionado a partir da agenda político-normativa instituída com a categoria “visto humanitário”.

Ademais, o artigo introduz dois novos conceitos para a compreensão da governança migratória brasileira – migrações de perspectiva e política externa migratória – que permitirão o avanço das diferentes interpretações acerca das migrações internacionais para o Brasil em tempos de crise e de agravamento das tensões políticas, sociais, institucionais e xenofóbicas no país, das quais os próprios migrantes – econômicos, refugiados, solicitantes de asilo – também sofrem os seus impactos.

PANORAMA DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS PARA O BRASIL (2011-2016)

Ao encerrar o seu governo, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva poderia afirmar que, com base nos dados da Polícia Federal, durante a sua administração, 336.451 imigrantes escolheram o Brasil para continuarem os sonhos, objetivos e projetos de vida. Dilma Rousseff, por conseguinte, poderia argumentar que mais de um milhão de imigrantes – para ser mais preciso, 1.018.322 – percorreu o mesmo caminho, o maior estoque imigratório do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial.

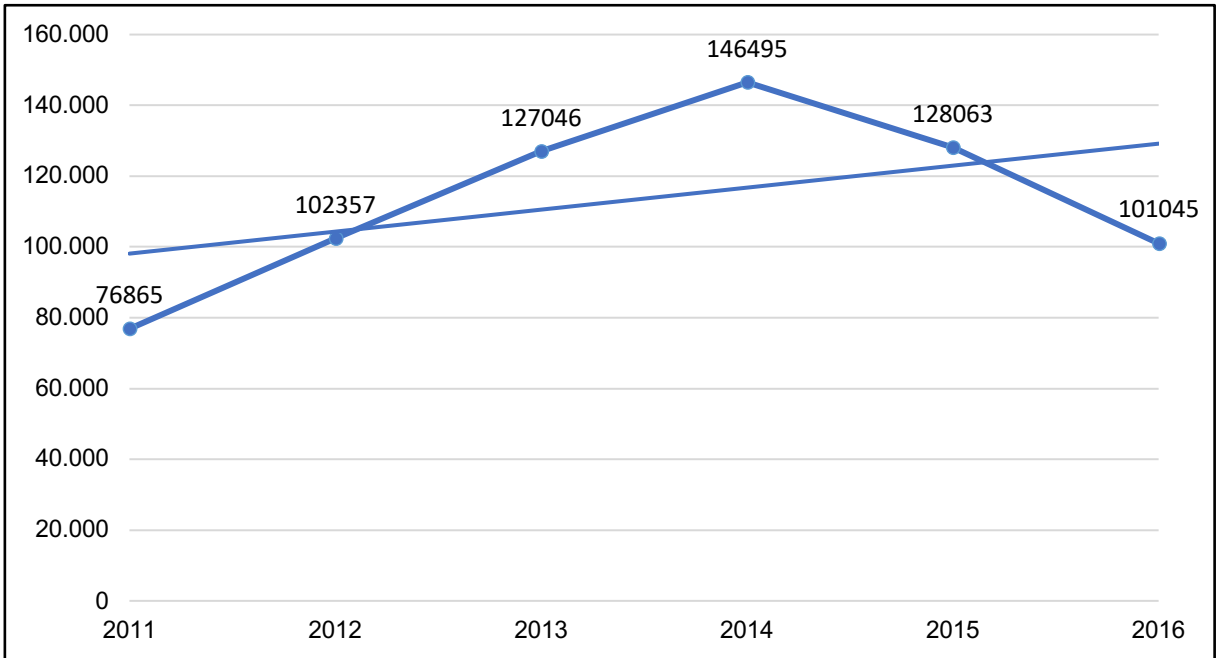
No momento em que foi destituída do cargo de presidente da República, em 31 de agosto de 2016, segundo os dados que compilamos da Polícia Federal,

681.871 imigrantes, oriundos de 209 países ou territórios, estabeleciam-se ou se estabeleceriam até o final daquele ano em território brasileiro com motivações tão diversas quanto aquelas que levaram os brasileiros a manifestar-se nas ruas do país desde junho de 2013 e ao longo do processo de *impeachment* contestado.

Se durante o período do governo anterior, de 2003 a 2010, os europeus ocupavam cinco das dez primeiras posições dos maiores grupos imigratórios no Brasil, esse cenário se transformaria profundamente a partir de 2011: apenas os portugueses estavam nos maiores grupos, caindo da sexta para a oitava posição. A América do Sul e o Caribe, principais polos de projeção da tímida política externa de Rousseff, dominariam o restante da tabela, conforme visto anteriormente. Das 209 nacionalidades, apenas dez não enviaram imigrantes para o Brasil de forma regular: Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, São Cristóvão e Névis, Somalilândia, Sudão do Sul, Vaticano, ou seja, fluxos praticamente irrelevantes para uma demografia migratória global. De resto, o Brasil recebeu desde um imigrante do Saara Ocidental até 92.236 venezuelanos, imigrantes esses que, no governo anterior, ocupavam a 25ª posição.

O Gráfico 1 procede a um recorte dos dados levantados e compilados por Uebel (2018), trazendo a evolução dos fluxos imigratórios no Brasil, a qual demanda uma discussão mais aprofundada a seguir.

Gráfico 1 – Fluxo imigratório anual no Brasil entre 2011 e 2016 com linha de tendência



Fonte: Uebel (2018).

Com crescimento contínuo dos fluxos desde 2010, o Brasil atravessava um momento econômico e político favorável, com relativa estabilidade e imunidade às tensões financeiras e geopolíticas globais, mormente a crise econômica ocorrida na Zona do Euro em 2012 e o agravamento do cenário de crise humanitária no Oriente Médio, Leste Europeu e Norte da África. Nesse contexto, até 2014 os fluxos imigratórios anuais atingiam valores históricos, todos acima de cem mil novos imigrantes por ano a partir de 2012, cujo ápice se deu no ano da reeleição de Dilma Rousseff, 2014, com mais de 146 mil novos imigrantes. Ou seja, a cada ano, uma população equivalente a uma cidade média brasileira ingressava no Brasil como imigrante econômica.

Entretanto, a partir de 2014, quando o tensionamento político e institucional no Brasil se transforma em crise multifacetada, verifica-se, conforme o gráfico anterior, uma diminuição dos fluxos imigratórios anuais, que, em 2016, chegaram a patamares menores do que aqueles anteriores a 2012, com tendência de maior diminuição para 2017 e 2018, apesar da explosão imigratória de venezuelanos.

Contrariamente à projeção exacerbada do Brasil durante o governo Lula da Silva, a política externa brasileira de Rousseff, que teve três chanceleres em cinco anos e meio, foi mais tímida, concentrada e centralizada na personalidade da presidente: Celso Amorim, o “pai fundador” da política externa ativa e altiva de Lula da Silva, passou para o Ministério da Defesa, enquanto Marco Aurélio Garcia continuou no seu papel de assessor internacional, mas com menor ingerência do que no governo anterior. A era da diplomacia presidencial, das cúpulas diversificadas, da participação do Brasil em fóruns atípicos como o G8, deu lugar a uma era do novo pragmatismo diplomático, com chanceleres estritamente obedientes ao pensamento presidencial, e não o contrário, como ocorria até então. Além disso, deu-se lugar à focalização de áreas e regiões estratégicas, como Mercado Comum do Sul (Mercosul), Estados Unidos, Cuba, China, Rússia e União Europeia. O Oriente Médio, a Ásia, a África e o restante da América Latina, apesar de constarem nos discursos e agendas oficiais de Brasília, notadamente tiveram o seu peso reduzido na reorientação da política externa brasileira (ALMEIDA, 2014).

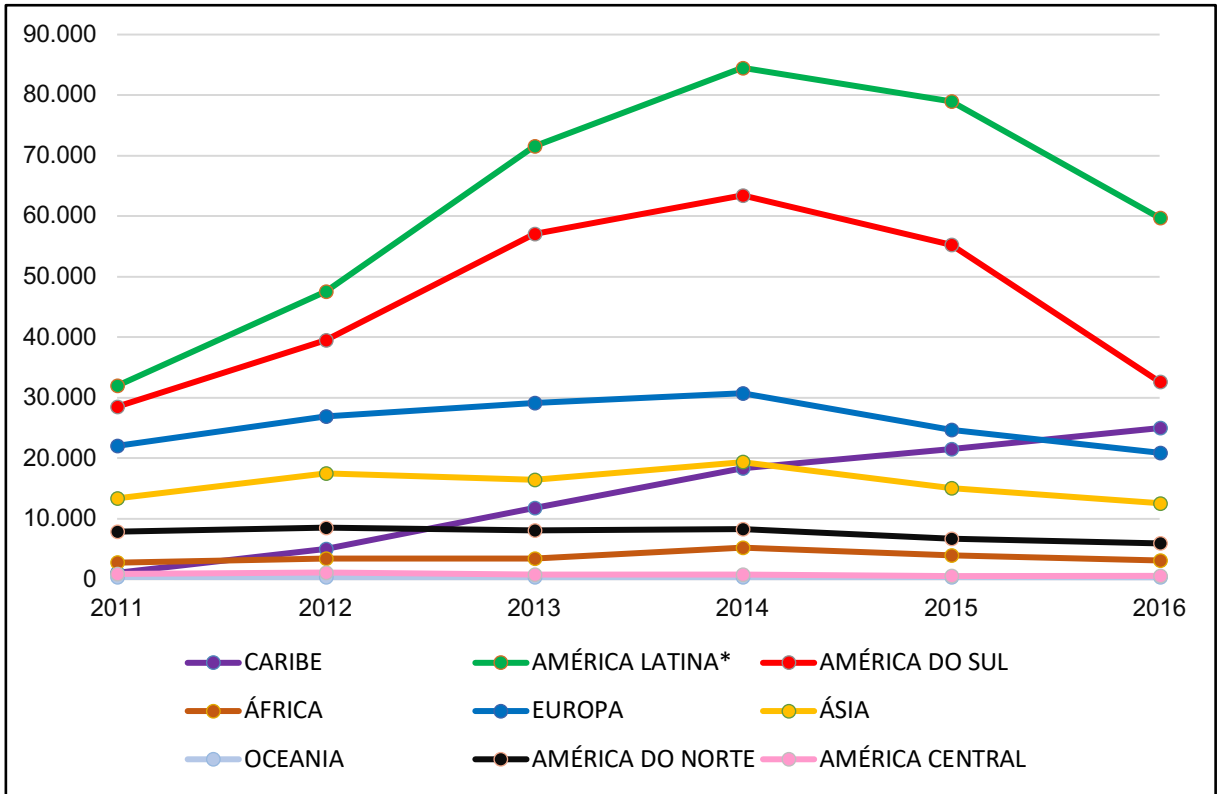
Desse modo, podemos afirmar que o ponto de ruptura da política externa migratória brasileira[1] foi 2014, o ano em que, em seu começo, prometia uma reestruturação legal migratória, com a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) e que deveria culminar na aprovação da nova Lei de Migração (não a aprovada em 2017), acabou findando como o ano de um governo reeleito, mas com questões político-estruturais que impediriam o avanço do debate da COMIGRAR e da própria legislação migratória brasileira.

Logo, o período de crescimento dos fluxos pode ser explicado como uma combinação resultante das ações da administração anterior com outras questões que fogem da ação direta e objetiva do governo brasileiro, constantes na questão dimensional a seguir: 1) a participação do país em missões humanitárias no Haiti e na África; 2) o Programa Mais Médicos; 3) os programas de cooperação e concessão de bolsas de estudo e pesquisa; 4) a propagandização do país pelas redes migratórias e internacionais do trabalho como uma alternativa aos Estados Unidos, à União Europeia e aos demais destinos tradicionais. Todavia, o ciclo virtuoso do Brasil em todos os campos se encerraria definitivamente em 2014 e passariam a agonizar o governo, a presidente e a sociedade até 2016, no mínimo.

O Gráfico 2, portanto, apresenta a evolução dos fluxos imigratórios anuais de acordo com o continente/região de origem, além do somatório para a América Latina, principal objeto de análise deste artigo, junto com a África.

[1] Definição de UEBEL (2018): política sustentada exclusivamente a partir da inserção estratégica do Brasil, sob uma égide da "política externa ativa e altiva", e cimentada por pilares como as participações brasileiras em missões humanitárias, a concessão de bolsas de estudo e pesquisa para estudantes estrangeiros, a criação do visto humanitário, a emissão e isenção de vistos para grandes eventos desportivos, a discussão e tramitação da nova Lei de Migração, a imigração subsidiada por meio do Programa Mais Médicos.

Gráfico 2 – Fluxo imigratório anual no Brasil entre 2011 e 2016 de acordo com o continente/região de origem



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

Essa mudança de patamares e fluxos é registrada pelo gráfico anterior, ao passo que vemos apenas o crescimento dos fluxos de caribenhos a partir de 2014, que superam os de europeus, asiáticos, norte-americanos, centro-americanos e africanos no período. Se a crise venezuelana não tivesse aumentado os fluxos de migrantes solicitantes de refúgio, o grau de inclinação de sul e latino-americanos seria muito maior.

Por isso, neste artigo, damos mais destaque à imigração latino-americana do que à africana, apesar dos casos específicos de senegaleses e demais imigrantes oriundos da costa oeste africana, haja vista que a projeção diminuta do Brasil ainda alcançava apenas seus vizinhos territorialmente e outrora ideologicamente mais próximos; a imigração africana, que teve um pequeno *boom* a partir de 2014, foi resquício e resultado de atitudes do governo anterior e também que viram o Brasil como ponto de escape alternativo à União Europeia e aos demais países

mediterrâneos. A Tabela 1 representa esse crescimento e também surge como uma das justificativas para a nossa escolha pelos fluxos de africanos e latino-americanos como escopo de análise, dadas as suas posições no *ranking.*

Tabela 1 – Evolução e crescimento dos fluxos imigratórios no Brasil de acordo com o continente e região de origem – 2011/2016

Origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Crescimento 2011/2016
Caribe	1.062	5.027	11.795	18.389	21.537	24.979	2252,07 %
América Latina*	31.966	47.576	71.585	84.510	78.995	59.662	86,64 %
América do Sul	28.519	39.513	57.065	63.433	55.276	32.646	14,47 %
África	2.743	3.423	3.377	5.226	3.960	3.121	13,78 %
Europa	22.084	26.941	29.106	30.735	24.662	20.896	-5,38 %
Ásia	13.394	17.460	16.468	19.348	15.046	12.567	-6,17 %
Oceania	378	347	335	367	347	324	-14,29 %
América do Norte	7.840	8.530	8.083	8.247	6.708	5.926	-24,41 %
América Central	845	1.116	817	750	527	586	-30,65 %

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE). *Por América Latina entendemos o grupo de países da América do Sul, Central, Caribe e o México.

No comparativo de 2016 a 2011, podemos observar que apenas quatro grupos tiveram crescimento, justamente aqueles que julgamos os primeiros representantes do nosso conceito de migrações (ou migrantes) de perspectiva[2], quais sejam, caribenhos, que tiveram um crescimento explosivo de 2252,07 %, latino-americanos (86,64 %), sul-americanos (14,47 %) e africanos (13,78 %). Esses números induzem a reflexão de que a escolha pelo Brasil como destino de trabalhadores qualificados dos demais continentes foi temporária e baseada também na perspectiva, muito além dos moldes tradicionais da literatura de migrações econômicas e laborais.

Ao propormos esse debate com a criação desse novo conceito, ilustramos que, ao contrário do que se pensava no início dos anos 2010, europeus,

[2] Conceito apresentado por UEBEL (2018): trata-se de um tipo migratório, muito peculiar e pertinente aos grupos de imigrantes latino-americanos e africanos baseado nas perspectivas do país de acolhimento, isto é, de acordo com o cenário econômico, político, social, laboral, cultural, racial, de igualdade de gênero, etc., existentes no Brasil, neste caso, e que criaram condicionantes muito específicos que permitiram que o país acolhesse até dois milhões de imigrantes em treze anos. Os migrantes de perspectiva podem ser tanto refugiados como imigrantes ditos econômicos, e emigram ou remigram tão logo esses condicionantes e perspectivas apontem para uma piora no cenário de acolhimento, inserção e integração.

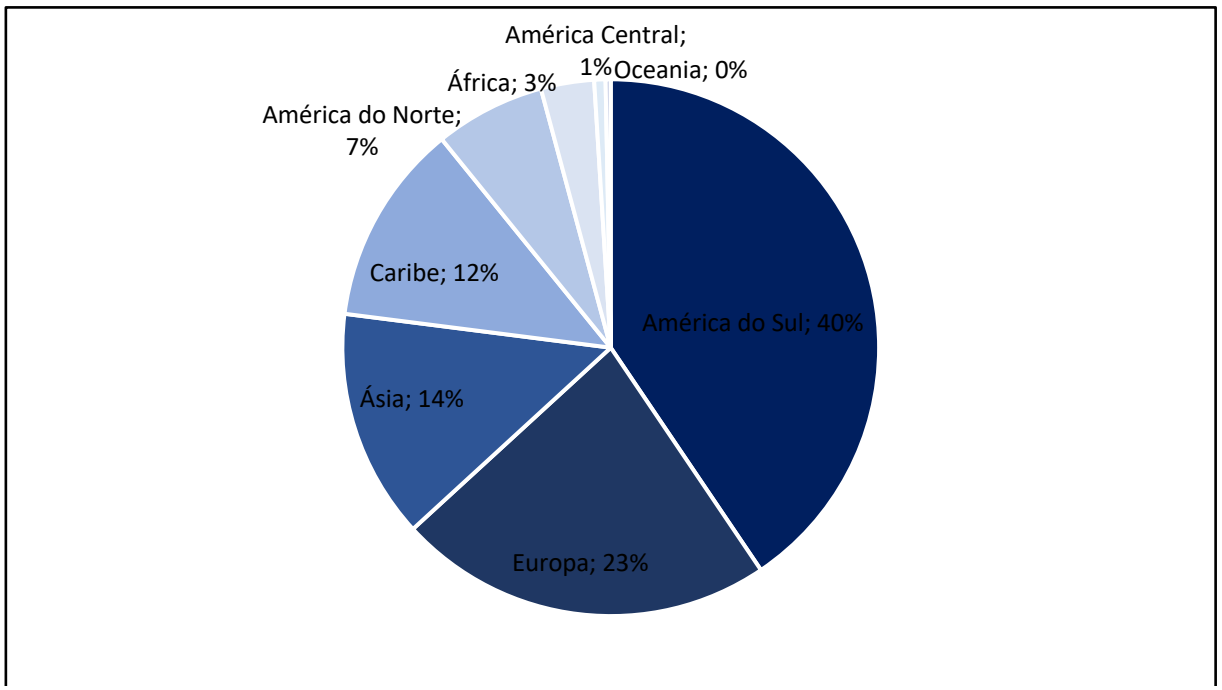
principalmente, viam o Brasil muito mais como um país de turismo de negócios e empregos temporários do que como um país para consolidarem as suas vidas e profissões, como muitos brasileiros o fazem até hoje, especialmente em Portugal e na Espanha.

Outra tendência relevante que a Tabela 1 apresenta é o crescimento tímido dos fluxos de sul-americanos e africanos, apontando para uma possibilidade considerável de reversão ao crescimento negativo, como nos demais casos, experimentado pelos próprios europeus e asiáticos. Em estudos futuros, a probabilidade de que as imigrações oriundas da América do Sul (salvo a Venezuela) e África voltem aos patamares anteriores a 2011 ou até mesmo 2003 é considerável e estatisticamente previsível.

Um leitor mais atento poderá questionar se os fluxos de haitianos e venezuelanos não foi a variável dependente e determinante desse empuxo para cima das migrações caribenhas e sul-americanas e, por conseguinte, das latino-americanas. A resposta é sim, já que, conforme veremos nas próximas seções, foram os únicos grupos que observaram um crescimento mesmo após 2014 e durante o período de maior agravamento da crise econômica brasileira. Isso poderia ser um elemento totalmente restritivo em qualquer outro país, porém, no Brasil, outros condicionantes e peculiaridades, como a nova lei de migração (Lei 13.445/2017) e as “anistias” concedidas, sustentaram o padrão até, pelo menos, 2016.

Posto isso, o Gráfico 3 a seguir deixa mais clara a informação que estamos a discutir, especialmente sobre o percentual de cada origem na consideração total das imigrações para o Brasil entre 2011 e 2016.

Gráfico 3 – Imigração no Brasil por continente – 2011/2016



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

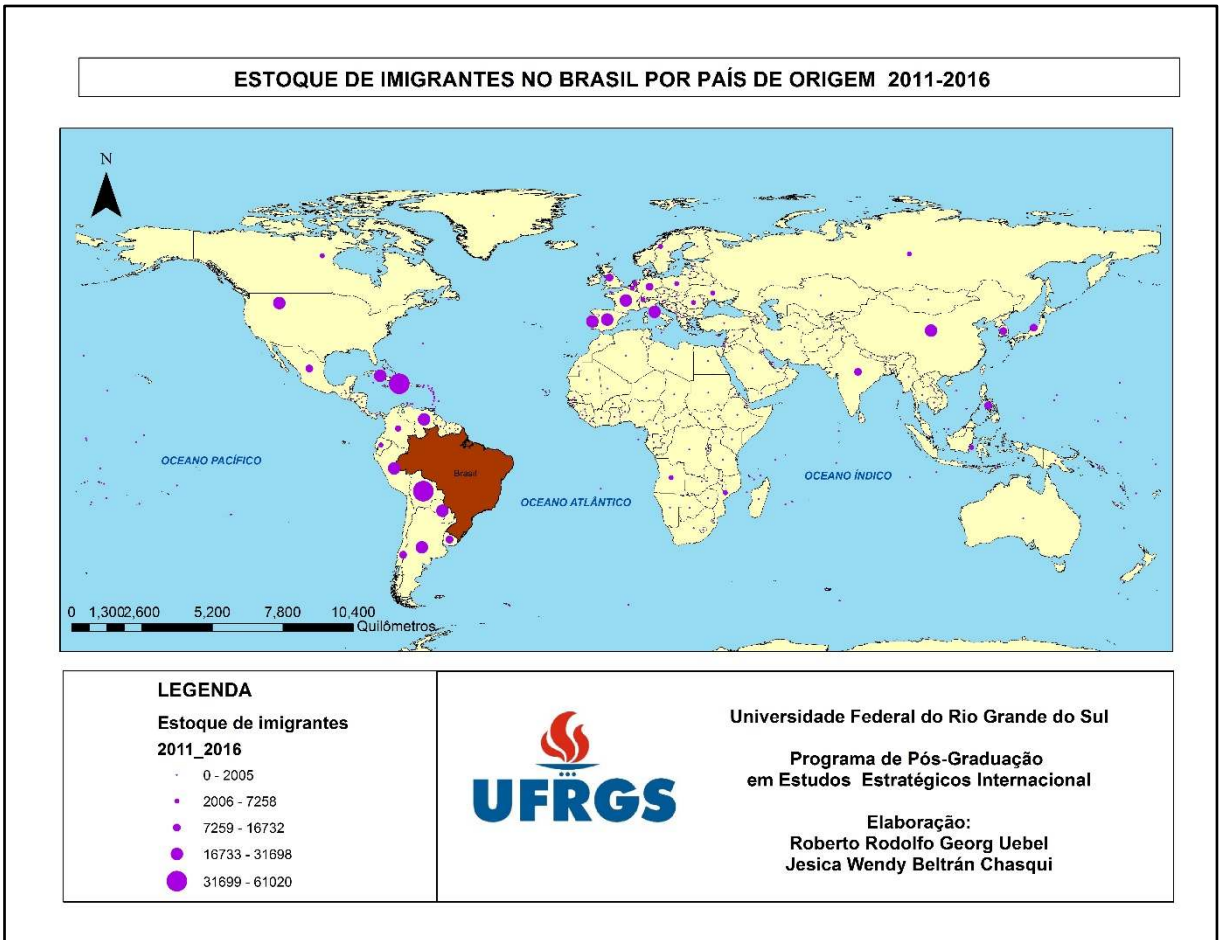
A mudança em relação aos oito anos da administração anterior é significativa em três frentes: os sul-americanos abocanham uma fatia maior do estoque imigratório, europeus, asiáticos e caribenhos passam a dividir as demais partes, e norte-americanos dão lugar ao crescimento das fatias de africanos. *Grosso modo*, as origens das imigrações se tornaram mais intensas e heterogêneas do que no período anterior.

Conforme mencionado anteriormente, nesse esquema gráfico, optamos por não inserir a categoria “América Latina”, pois desejávamos retratar exatamente a divisão por origem geográfica em detrimento da origem geopolítica ou geocultural. As imigrações oriundas da Oceania e da América Central novamente se apresentam de forma irrelevante para o cômputo estatístico total, uma vez que, juntas, somam menos de 1 % do estoque imigratório do Brasil, o que reafirma a argumentação de que os países dessas regiões estariam em um segundo escalão de prioridades da agenda de política externa do Brasil. Dilma Rousseff, durante o seu governo, esteve apenas uma vez na Oceania, em Brisbane (Austrália), na Cúpula do G20, em

novembro de 2014, e uma vez na América Central, na Cidade do Panamá, para a Cúpula das Américas, em abril de 2015.

O mapa da Figura 1 a seguir ilustra de forma geral os países que mais enviaram imigrantes para o Brasil entre 2011 e 2016, permitindo inferências mais aprofundadas e que serão complementadas com a leitura do Gráfico 3.

Figura 1 – Mapa – Estoque de imigrantes no Brasil por país de origem – 2011/2016



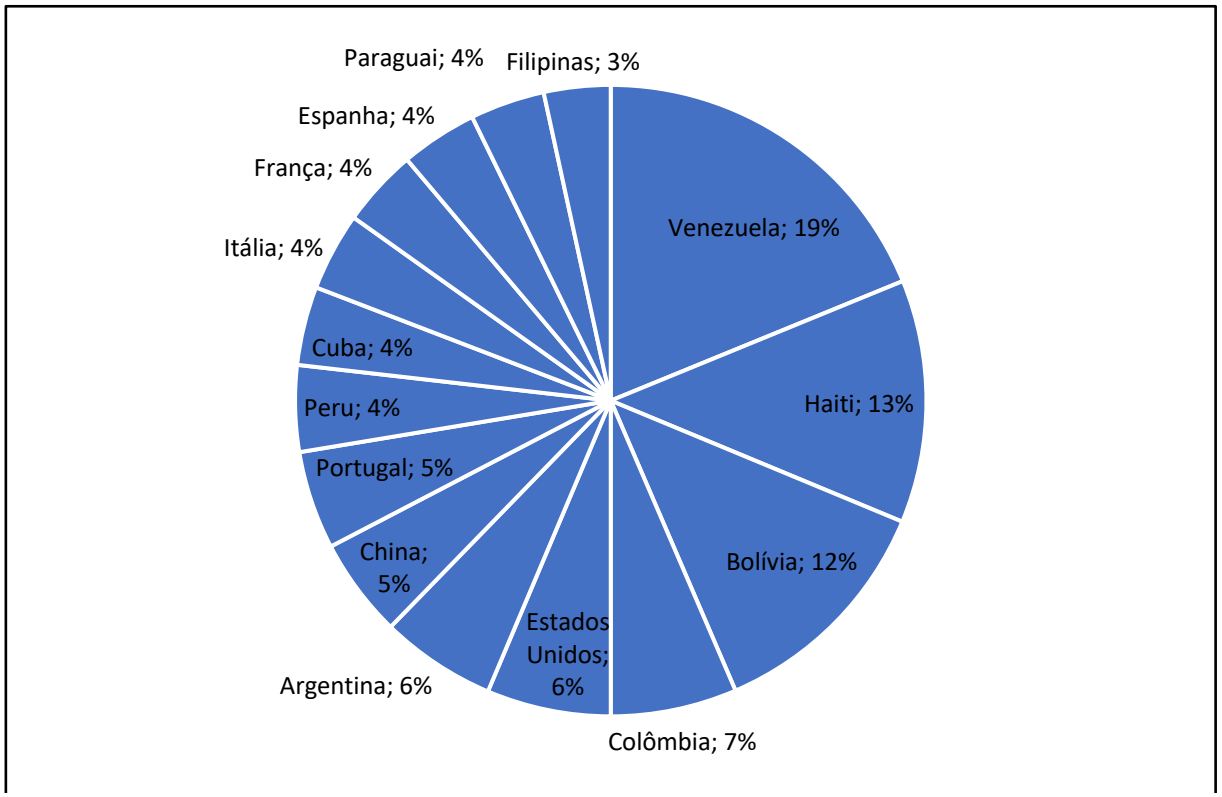
Adaptado pelo autor.

Identifica-se uma clara concentração “hemisférica” da origem dos fluxos imigratórios, com pontos na Europa, Ásia e África, mas, ao que tudo indicava, as imigrações de perspectiva voltariam a ser dominadas por sul e latino-americanos, além de cubanos e haitianos. O distanciamento geográfico e a não mais atrativa posição do mercado de trabalho do Brasil foram cruciais para essa ruptura de tendência. Porém, quais foram as continuidades que tanto aventamos nesse novo contexto político e governamental? O Gráfico 4 colabora com a explicação dessa

resposta, que não é simples e demanda um exercício de percepção das conjunturas regionais. Entretanto, é possível afirmarmos que as continuidades se deram com o fortalecimento das imigrações de sul-americanos.

Ademais, se apenas 47 nacionalidades tiveram mais de mil imigrantes no Brasil entre 2003 e 2010, esse número se ampliaria para 51 nacionalidades nos seis anos subsequentes e apresentaria uma distribuição mais heterogênea. Na era Lula da Silva, apenas nove grupos contavam com mais de dez mil imigrantes; na era Dilma Rousseff, 22, um salto muito considerável se rememoradas as limitações do Brasil em receber novos imigrantes em um período de crise.

Gráfico 4 – *Ranking* dos quinze maiores grupos imigratórios no Brasil (país de origem) – 2011/2016



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

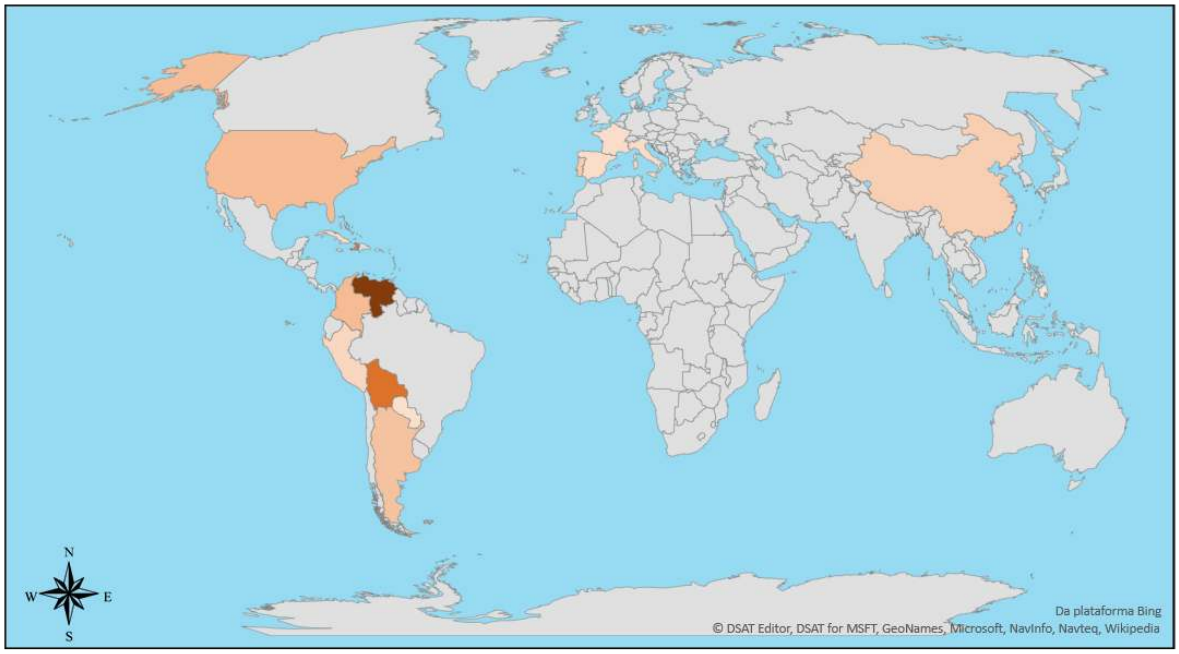
Nos quinze maiores grupos imigratórios no Brasil, que representavam 71 % de todo o estoque imigratório do país, é possível identificar, portanto, as mudanças e

transições mais significativas. O perfil imigratório brasileiro se latinizava e deseuropeizava ao mesmo tempo, um fato inédito na historiografia brasileira.

Venezuelanos, haitianos e bolivianos, grupos que apresentaremos separadamente em nossa discussão, dominaram o *ranking* e tornaram ainda mais peculiar a agenda imigratória de Dilma Rousseff, haja vista que os três grupos eram oriundos de países parceiros estratégicos do Brasil, inclusive no campo ideológico, e seus nacionais migravam não por questões puramente econômicas ou laborais, mas sim políticas. Em relação aos europeus, os alemães, que ocupavam a quinta posição no *ranking* entre 2003 e 2010, deixaram de fazer parte dele na versão de 2011 a 2016, acarretando em um reordenamento muito interessante e também bem distributivo, já que, dos colombianos, com 4,65 %, até os filipinos, com 2,45 % da parcela total do estoque, a diferença foi de menos de quinze mil imigrantes. A imigração mercosulina no período também sofreu revezes pelas melhorias econômicas no Paraguai e no Uruguai e pelo reagravamento da crise na Argentina de Cristina Kirchner e de Maurício Macri. Portanto, o Brasil deixava de ser atrativo inclusive para seus principais parceiros (em todos os campos) e vizinhos.

A cartografia da Figura 2 busca ilustrar esse cômputo dos quinze maiores grupos de imigrantes que foram admitidos no Brasil entre 2011 e 2016 e também pavimentar o caminho para a argumentação das próximas seções.

Figura 2 – Mapa – Quinze principais países emissores de imigrantes com destino ao Brasil – 2003/2010



País de origem	Número de imigrantes (2011/2016)	Porcentagem do total
Venezuela	92.236	13,53%
Haiti	61.020	8,95%
Bolívia	60.138	8,82%
Colômbia	31.698	4,65%
Estados Unidos	31.190	4,57%
Argentina	29.028	4,26%
China	24.872	3,65%
Portugal	24.662	3,62%
Peru	21.682	3,18%
Cuba	19.750	2,90%
Itália	19.661	2,88%
França	19.507	2,86%
Espanha	19.299	2,83%
Paraguai	18.724	2,75%
Filipinas	16.732	2,45%

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Elaboração:
Roberto Rodolfo Georg Uebel

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

O mapa da Figura 2 demonstra que as outrora “novas migrações” se consolidaram como fluxos tradicionais, ao passo que os tradicionais deixaram de

seguir um padrão de intensidade e de constância, e outros dois novos fluxos se apresentaram: o de venezuelanos e haitianos, embora esse último já tivesse começado a se desenhar ao final do governo Lula da Silva.

Em relação aos africanos, como já abordado, as migrações que porventura se intensificaram em um primeiro momento da administração Rousseff foram motivadas ainda pela conjuntura e inserção estratégica do Brasil de Lula da Silva e de Amorim, sem qualquer relação com a política externa migratória de Rousseff e seu triunvirato de chanceleres ofuscados.

Colocadas essas questões, é possível afirmar, portanto, que as migrações internacionais para o Brasil, em geral, durante o governo Dilma Rousseff (de 2011 a 2016), foram motivadas pelos seguintes fatores: a) continuidade de fluxos imediatamente anteriores (africanos); b) posição do Brasil como única alternativa facilitada e imediata (venezuelanos e haitianos); c) migração subvencionada (cubanos) a partir de um plano de inserção estratégica. Por sua vez, os fluxos de europeus, norte-americanos, asiáticos e também de parcela de africanos se enquadram naqueles que apres/entaram características de ruptura.

Destarte, nas próximas seções, nos dedicaremos ao objeto deste artigo: os fluxos de latino-americanos e africanos e seus casos específicos durante o período em análise. Veremos, mais uma vez, que esses grupos e seus países de origem comportam peculiaridades que não são unicamente explicáveis pelas motivações supramencionadas, mas sim as complementam com suas particularidades migratórias.

PERFIL DAS SOLICITAÇÕES E RECONHECIMENTOS DE *STATUS* DE REFUGIADOS AFRICANOS E LATINO-AMERICANOS ENTRE 2011 e 2016

As solicitações de refúgio no Brasil observaram um *boom* em geral para todos os continentes e países de origem, provavelmente devido a dois fatores: à crise do sistema capitalista, e não a uma dita “crise humanitária”, conforme o pensamento de Ranincheski (2018), e ao prosseguimento da atuação do Brasil no acolhimento dos imigrantes, isto é, muitos imigrantes de perspectiva vislumbraram a hipótese de serem reconhecidos como refugiados, mormente durante o governo Rousseff.

Por que ser refugiado em vez de imigrante regular ou estrangeiro com autorização de trabalho? Esse foi o questionamento que fizéramos com imigrantes oriundos do Haiti e do Senegal, os quais lideram os *rankings* de solicitações de refúgio de latino-americanos e africanos, respectivamente. A resposta é uníssona: proteção e garantida do Estado brasileiro, única no contexto do Sul Global.

Apesar de todas as dificuldades oferecidas pela conjuntura brasileira, além da burocracia e demora para o reconhecimento da condição de refugiado, a lei brasileira do refúgio (Lei 9.474/97) (BRASIL, 1997) é considerada até hoje uma das mais modernas e humanitárias do mundo, o que destaca o Brasil e o coloca ao lado de países centrais como Canadá e Suécia. Nesse contexto, constata-se, a partir da leitura da Tabela 2, que o crescimento nas solicitações de refúgio de africanos cresceu 16.791 % entre 2010 e o cômputo total de 2011 a 2016.[3]

Tabela 2 – Quantitativo anual e nacional das solicitações de refúgio de africanos – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	*Ranking*
Senegal	20	116	1.227	2.818	3.062	251	7.494	1º
Angola	32	25	68	199	1.094	1.353	2.771	2º
Nigéria	66	37	183	1.164	933	326	2.709	3º
Gana	7	17	255	1.282	576	155	2.292	4º
Guiné	20	24	92	112	209	103	560	5º
Togo	0	3	14	61	231	61	370	6º
Mali	0	6	87	109	134	15	351	7º
Somália	15	6	176	101	42	6	346	8º
África do Sul	0	1	1	106	205	14	327	9º
Gâmbia	1	2	16	45	190	48	302	10º
Serra Leoa	4	4	29	81	94	45	257	11º
Camarões	4	11	33	95	84	28	255	12º
Egito	3	1	16	70	78	29	197	13º
Marrocos	2	4	3	19	94	51	173	14º
Burkina Faso	0	2	34	92	38	3	169	15º
República Democrática do Congo	0	0	1	5	49	108	163	16º
Costa do Marfim	8	9	25	36	29	12	119	17º
Cabo Verde	2	2	2	32	58	18	114	18º
Tanzânia	5	0	2	18	53	3	81	19º
Sudão	11	15	21	12	8	13	80	20º

[3] Lembramos que os dados sobre solicitações de refúgio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) estão disponíveis apenas a partir de 2010, portanto, não é possível compararmos com anos anteriores.

Quênia	0	0	10	10	13	9	42	21º
Moçambique	0	1	1	10	20	7	39	22º
Tunísia	1	0	6	9	15	8	39	23º
Etiópia	1	0	5	5	9	11	31	24º
Líbia	0	1	2	9	8	3	23	25º
Namíbia	0	0	0	4	14	1	19	26º
São Tomé e Príncipe	1	0	3	5	7	2	18	27º
Libéria	1	1	3	6	4	2	17	28º
Burundi	0	0	0	0	15	1	16	29º
Mauritânia	1	0	0	3	3	6	13	30º
Uganda	0	0	0	5	5	1	11	31º
Argélia	0	0	2	2	2	1	7	32º
Zimbábue	1	0	0	0	3	2	6	33º
Guiné Equatorial	0	0	0	2	0	1	3	34º
Lesoto	0	0	0	0	3	0	3	35º
Níger	0	0	0	0	3	0	3	36º
Zâmbia	0	0	2	0	1	0	3	37º
Ruanda	1	0	0	1	0	0	2	38º
Benim	0	0	0	0	0	0	0	39º
Botsuana	0	0	0	0	0	0	0	40º
Chade	0	0	0	0	0	0	0	41º
Comores	0	0	0	0	0	0	0	42º
Djibouti	0	0	0	0	0	0	0	43º
Eritreia	0	0	0	0	0	0	0	44º
Essuatíni (Suazilândia)	0	0	0	0	0	0	0	45º
Gabão	0	0	0	0	0	0	0	48º
Malawi	0	0	0	0	0	0	0	49º
Maurício	0	0	0	0	0	0	0	50º
República Centro-Africana	0	0	0	0	0	0	0	51º
República do Congo	0	0	0	0	0	0	0	52º
Saara Ocidental	0	0	0	0	0	0	0	53º
Seicheles	0	0	0	0	0	0	0	54º
Sudão do Sul	0	0	0	0	0	0	0	55º
Total	207	288	2.319	6.528	7.386	2.697	19.425	

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça (MJ). Dados compilados pelo autor.

Um crescimento tão relevante evoca explicações igualmente importantes, uma vez que, em 2011, foram 207 solicitações e já em 2015, quatro anos depois, esse número saltou para 7.387. Das 55 nacionalidades africanas, 38 solicitaram refúgio, dezoito novas nacionalidades em comparação a 2010, o que também desperta para a necessidade de explanações mais aprofundadas.

Quatro grupos específicos chamaram a atenção, todos com mais de duas mil solicitações: senegaleses, angolanos, nigerianos e ganeses. Todos, sem exceção, compreendiam as migrações econômicas tradicionais ou migrações de perspectiva. Contudo, esperando obter as facilidades concedidas pelo estatuto do refugiado e considerando as de fato existentes condições de vulnerabilidade em seu país, aplicaram-se massivamente à concessão do refúgio, que não se verificou na prática, conforme é possível constatar na leitura da Tabela 3.

Tabela 3 – Quantitativo anual e nacional das concessões de refúgio a africanos – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	*ranking*
República Democrática do Congo	31	53	105	175	253	189	806	1º
Mali	0	1	19	103	2	0	125	2º
Nigéria	5	4	18	35	11	16	89	3º
Angola	1	2	18	9	13	26	69	4º
Camarões	0	0	2	13	11	17	43	5º
Costa do Marfim	3	6	4	8	9	2	32	6º
Sudão	1	5	5	2	10	6	29	7º
Togo	0	0	0	8	9	12	29	8º
Gana	1	2	3	0	6	14	26	9º
Senegal	0	3	4	0	2	4	13	10º
Egito	0	0	1	1	5	4	11	11º
Serra Leoa	0	0	1	0	2	7	10	12º
Somália	5	2	2	0	0	1	10	13º
Burundi	0	0	0	0	4	2	6	14º
Gâmbia	0	0	2	0	2	0	4	15º
Guiné-Bissau	0	0	1	1	2	0	4	16º
Marrocos	0	0	1	0	0	3	4	17º
Uganda	0	1	0	0	0	3	4	18º
África do Sul	0	0	0	0	0	2	2	19º
Etiópia	0	0	0	0	0	2	2	20º
Libéria	1	0	0	0	0	1	2	21º
República do Congo	0	0	0	0	0	2	2	22º
Tanzânia	0	0	0	0	0	2	2	23º
Tunísia	0	0	0	0	0	2	2	24º
Cabo Verde	0	0	0	0	1	0	1	25º
Líbia	0	0	0	0	0	1	1	26º
Moçambique	0	0	0	0	0	1	1	27º
Argélia	0	0	0	0	0	0	0	28º
Benim	0	0	0	0	0	0	0	29º

Botsuana	0	0	0	0	0	0	0	30º
Burkina Faso	0	0	0	0	0	0	0	31º
Chade	0	0	0	0	0	0	0	32º
Comores	0	0	0	0	0	0	0	33º
Djibouti	0	0	0	0	0	0	0	34º
Eritreia	0	0	0	0	0	0	0	35º
Essuatíni (Suazilândia)	0	0	0	0	0	0	0	36º
Gabão	0	0	0	0	0	0	0	37º
Guiné	0	0	0	0	0	0	0	38º
Guiné Equatorial	0	0	0	0	0	0	0	39º
Lesoto	0	0	0	0	0	0	0	40º
Madagascar	0	0	0	0	0	0	0	41º
Malawi	0	0	0	0	0	0	0	42º
Maurício	0	0	0	0	0	0	0	43º
Mauritânia	0	0	0	0	0	0	0	44º
Namíbia	0	0	0	0	0	0	0	45º
Níger	0	0	0	0	0	0	0	46º
Quênia	0	0	0	0	0	0	0	47º
República Centro-Africana	0	0	0	0	0	0	0	48º
Ruanda	0	0	0	0	0	0	0	49º
Saara Ocidental	0	0	0	0	0	0	0	50º
São Tomé e Príncipe	0	0	0	0	0	0	0	51º
Seicheles	0	0	0	0	0	0	0	52º
Sudão do Sul	0	0	0	0	0	0	0	53º
Zâmbia	0	0	0	0	0	0	0	54º
Zimbábue	0	0	0	0	0	0	0	55º
Total	48	79	186	355	342	319	1.329	

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça. Dados compilados pelo autor.

Apenas 6,8 % dos solicitantes de refúgio tiveram o *status* concedido pelo Estado brasileiro durante o governo Rousseff, o que implica algumas considerações importantes, a saber: a) não há correspondência entre os grupos nacionais que mais solicitaram com aqueles que foram reconhecidos como refugiados; b) a administração Rousseff priorizou a concessão de refúgio àqueles nacionais oriundos de países em clara vigência da guerra ou conflitos civis, como República Democrática do Congo, Mali, Nigéria e Sudão, dentre outros.

Mesmo assim, a concessão de refúgio segue uma normativa rigorosa e de *fact-checking* do governo brasileiro por meio das suas representações diplomáticas na África, bem como em consulta ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os

Refugiados (ACNUR), à Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a outras organizações governamentais e não governamentais de assistência humanitária. Esse foi o motivo pelo qual apenas 26 ganeses e 13 senegaleses foram reconhecidos como refugiados entre 2011 e 2016.

Nesse ponto, inserimos novamente a importância da presença do conceito de migração de perspectiva, que finalmente pode explicar o entrave jurídico no qual milhares de africanos e latino-americanos se inseriram, tanto na vigência do antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) como na nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017).

A academia brasileira até então era incapaz de explicar as migrações consideráveis quanto ao volume, mas não quanto à intensidade numérica *stricto sensu*, como a de haitianos, colombianos e venezuelanos, conforme veremos mais adiante. Muitos estudiosos apelaram para os casos do visto humanitário, ou para consideração classificativa de *asylum seekers*, que também era insuficiente para caracterizar aqueles que a Polícia Federal também categorizou como “outros”. Desse modo, os imigrantes de perspectiva podem ser considerados como aqueles que possuem motivações variadas para emigrar – sejam econômicas, sejam humanitárias – e que buscam na regularização a sua verdadeira condição: residentes permanentes, autorizados a trabalhar, solicitantes de refúgio, portadores de visto humanitário, temporários, provisórios, “outros”, etc.

Entretanto, esperava-se que, com a promulgação da nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), uma nova categoria jurídica emergisse a fim de amparar esses grupos inseridos no entrave jurídico que destacamos. Não obstante, isso não se verificou com a sua entrada em vigor, em razão dos vetos realizados pelo então presidente Michel Temer, alegando questões de “interesse nacional” (BRASIL, 2017; NOVA Lei de Migração é sancionada com vetos, 2017).

Já no caso das solicitações de refúgio de latino-americanos, o total computado entre 2011 e 2016 foi de 57.369 pedidos, conforme a Tabela 4, o que representa um crescimento de 9.289 % em relação a 2010. Porém, ao contrário do que ocorreu no caso africano, houve uma relativa correspondência entre as nacionalidades que mais solicitaram e aquelas que foram reconhecidas como refugiados.

Tabela 4 – Quantitativo anual e nacional das solicitações de refúgio de latino-americanos – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	*Ranking*
Haiti	2.549	3.310	11.690	16.779	14.465	646	49.439	1º
Venezuela	4	1	55	209	829	3.375	4.473	2º
Cuba	31	29	76	145	525	1.370	2.176	3º
Colômbia	226	175	300	100	101	74	976	4º
Bolívia	10	8	14	11	19	15	77	5º
Equador	14	9	13	6	4	4	50	6º
Paraguai	8	0	2	3	22	0	35	7º
Peru	7	1	9	9	4	3	33	8º
México	0	4	0	2	13	2	21	9º
Argentina	6		1	1	5	3	16	10º
El Salvador	1	0	3	5	0	4	13	11º
Guiana	2	0	1	3	3	2	11	12º
Chile	0	0	2	0	2	5	9	13º
Uruguai	0	1	0	3	1	3	8	14º
Guatemala	2	0	3	0	0	1	6	15º
Honduras	0	1	1	0	2	0	4	16º
Jamaica	1	0	0	2	1	0	4	17º
Nicarágua	0	0	0	1	1	2	4	18º
Suriname	0	0	0	1	2	1	4	19º
Costa Rica	0	0	0	1	1	1	3	20º
Dominica	0	0	0	0	2	1	3	21º
Panamá	0	0	0	1	1	0	2	22º
Belize	0	0	0	0	1	0	1	23º
Trinidad e Tobago	0	1	0	0	0	0	1	24º
Antígua e Barbuda	0	0	0	0	0	0	0	25º
Bahamas	0	0	0	0	0	0	0	26º
Barbados	0	0	0	0	0	0	0	27º
Granada	0	0	0	0	0	0	0	28º
República Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	29º
Santa Lúcia	0	0	0	0	0	0	0	30º
São Cristóvão e Névis	0	0	0	0	0	0	0	31º
São Vicente e Granadinas	0	0	0	0	0	0	0	32º
Total	2.861	3.540	12.170	17.282	16.004	5.512	57.369	

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça. Dados compilados pelo autor.

Todavia, novamente ocorre a tentativa de transformação de categorização de imigrante para refugiado, deixando milhares de cidadãos estrangeiros na esteira

da imigração de perspectiva. Em relação aos latino-americanos, os grupos que mais solicitaram foram de haitianos, venezuelanos, cubanos, colombianos e, em menor grau, bolivianos.

As solicitações de haitianos, depois do ápice entre 2013 e 2015, caíram 95 % em 2016, o que confere maior vigor à nossa hipótese da imigração de perspectiva, uma vez que um grande número de haitianos deixou definitivamente o Brasil com o agravamento do cenário doméstico. Um estudo recente do próprio Ministério da Justiça chegou à mesma conclusão, conforme segue:

> Dos 10,1 mil refugiados acolhidos pelo governo brasileiro durante 10 anos, mais da metade pode ter deixado o país após a imigração. Os dados foram divulgados nesta quarta-feira (11) pelo Ministério da Justiça e apontam que apenas 5,1 mil deles permanecem em território nacional. Os demais estão com o registro inativo na Polícia Federal. [...] Segundo o coordenador-geral do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), Bernardo Laferté, não há uma única motivação para que os refugiados deixem de renovar o cadastro nos órgãos competentes. “Podemos chegar à conclusão que ele [a pessoa] mudou de país, teve a perda declarada do registro, se naturalizou brasileiro ou outra nacionalidade, podendo ser até casos de óbito”, explica (MAIS da metade dos refugiados..., 2018)

Nesse sentido, o número efetivo de refugiados latino-americanos reconhecidos pelo Brasil foi menor entre 2011 e 2016 do que no período de 2003 a 2010. Durante a administração Rousseff, foram 383 casos, enquanto que, no governo Lula da Silva, foram 454, uma queda de 15 %. A Tabela 5 indica que apenas sete nacionalidades latino-americanas foram representadas no contingente de refugiados do Brasil:

Tabela 5 – Quantitativo anual e nacional das concessões de refúgio a latino-americanos – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	*Ranking*
Colômbia	35	53	91	28	80	14	301	1º
Bolívia	1	6	15	2	5	1	30	2º
Venezuela	0	0	5	0	4	14	23	3º
Cuba	1	1	1	1	8	4	16	4º
El Salvador	0	0	1	1	1	3	6	5º
México	0	0	0	0	5	1	6	6º
Haiti	0	0	0	0	0	1	1	7º
Antígua e Barbuda	0	0	0	0	0	0	0	8º
Argentina	0	0	0	0	0	0	0	9º
Bahamas	0	0	0	0	0	0	0	10º

Barbados	0	0	0	0	0	0	0	11º
Belize	0	0	0	0	0	0	0	12º
Chile	0	0	0	0	0	0	0	13º
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	14º
Dominica	0	0	0	0	0	0	0	15º
Equador	0	0	0	0	0	0	0	16º
Granada	0	0	0	0	0	0	0	17º
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	18º
Guiana	0	0	0	0	0	0	0	19º
Honduras	0	0	0	0	0	0	0	20º
Jamaica	0	0	0	0	0	0	0	21º
Nicarágua	0	0	0	0	0	0	0	22º
Panamá	0	0	0	0	0	0	0	23º
Paraguai	0	0	0	0	0	0	0	24º
Peru	0	0	0	0	0	0	0	25º
República Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	26º
Santa Lúcia	0	0	0	0	0	0	0	27º
São Cristóvão e Névis	0	0	0	0	0	0	0	28º
São Vicente e Granadinas	0	0	0	0	0	0	0	29º
Suriname	0	0	0	0	0	0	0	30º
Trinidad e Tobago	0	0	0	0	0	0	0	31º
Uruguai	0	0	0	0	0	0	0	32º
Total	37	60	113	32	103	38	383	

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça. Dados compilados pelo autor.

Os colombianos continuam a dominar o *ranking* de refugiados, seguidos timidamente por bolivianos, venezuelanos, cubanos, salvadorenhos, mexicanos e haitianos. No caso da Colômbia, há um comprometimento histórico do Brasil em acolher e reassentar refugiados daquele país, mas em um contexto diverso daquele das demais nacionalidades.

O caso que chama a atenção e encerra esta seção é o dos venezuelanos, que, no período de 2011 a 2016, demandaram 4.473 solicitações de refúgio, e, apenas em 2017, 17,8 mil. A despeito desses elevados números, apenas trinta foram reconhecidos como refugiados. O fato é curioso pelo discurso levantado pelo governo brasileiro, transfigurado à medida que Rousseff era substituída por Temer. Ou seja, a política externa migratória brasileira também presenciou uma ruptura do que se tinha como normatividade até então na seara do refúgio. Durante o governo Lula da Silva, foi tema de agenda e discussão, na administração da sua sucessora,

transformou-se em uma agenda criteriosa, rigorosa e com uma prática não condizente com os discursos de acolhimento e direitos humanos proferidos pela presidente.

Apesar de a teoria da política externa migratória brasileira abrir espaço para a inserção da questão do refúgio, na prática, ela se mostrou muito mais restritiva ao reconhecimento das condições de refugiados, seja quanto ao caráter propriamente numérico, seja quanto à nacionalidade dos solicitantes, fato esse que insere o Brasil na lamentável práxis global dos países centrais como Estados Unidos, França e Reino Unido.

VISTO HUMANITÁRIO

Considerado um dos temas mais pesquisados e mencionados na academia brasileira no que se refere às migrações internacionais, o visto humanitário apresenta 14.900 citações e trabalhos na base de dados do Google Acadêmico, enquanto que, na base dos Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), são 828 registros[4]. Esses números são indicativos de um fenômeno jurídico-político migratório de grande escopo no Brasil e serviram de sustentação – tanto os números como o próprio "visto humanitário" – às discussões da nova Lei de Migração, objeto de breve análise na próxima seção.

A partir da nossa ótica de rupturas e continuidades da política externa migratória brasileira, o visto humanitário é, na realidade, um tratamento especial e prioritário baseado no entendimento da Lei do Refúgio de 1997 e nas Resoluções Normativas n. 27/1998, 97/2012 (e atualizado nas Resoluções 102/2013, 106/2013, 113/2014, 117/2015 e 123/2016[5]) que abriga a ideia de que se tratou de uma ruptura da continuidade no trato migratório do governo brasileiro.

Isso posto, não é nosso objetivo discutir as nuances e repercussões do visto humanitário, já muito bem realizadas por estudos como o de Fernandes e Faria (2017) e Oliveira (2014), mas sim apontar, ainda que sucintamente, os elementos que levaram à sua criação e inter-relação com a discussão da nova Lei de Migração, aprovada e vigente desde 2017.

[4] Conforme consulta realizada nas referidas bases em 2 de novembro de 2018.
[5] Consultadas em Fernandes e Faria (2017).

Por meio de pedido de acesso à informação, solicitamos ao Ministério da Justiça (MJ) e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) o número de vistos humanitários, isto é, vistos concedidos com base em situações de extrema vulnerabilidade e ataque aos direitos humanos no país de origem do solicitante. Todavia, esses ministérios não forneceram as informações solicitadas, sob a justificativa de dificuldades operacionais de compilação e acesso a tais dados por parte dos seus servidores e das representações diplomáticas do Brasil.

Entretanto, segundo os dados do próprio governo brasileiro foram “mais de 60 mil vistos concedidos desde 2012, de forma a continuar contribuindo com o processo de reconstrução daquele país [Haiti]” (GOVERNO brasileiro decide..., 2018). Se observados os números apresentados previamente, não seria equivocado afirmar que cerca de 70 % das motivações migratórias de haitianos foram baseadas em razões humanitárias também, logo, há uma equivalência estatística entre esses números, ainda que não passíveis de auditoria do controle social, conforme já exposto.

Há que se salientar que a concessão do visto humanitário também foi estendida em momentos posteriores aos próprios sírios (SÍRIOS terão visto humanitário..., 2013) e venezuelanos (GOVERNO FEDERAL concede visto humanitário a venezuelanos, 2017), embora a forma como se deu essa concessão tenha diferido integralmente daquela estipulada pelo governo brasileiro à época de Dilma Rousseff e atualizada na administração Michel Temer, conforme segue:

> - O visto temporário para acolhida humanitária terá validade de 90 dias
> - A Embaixada do Brasil em Porto Príncipe será responsável pela concessão do visto
> - O haitiano e o apátrida que residiam no Haiti, que tenham chegado ao Brasil até o dia 9 de abril de 2018, poderão solicitar autorização de residência com a mesma finalidade em uma unidade da Polícia Federal
> - O prazo de residência será de dois anos
> - Os haitianos com visto de acolhida humanitária possuem direito de trabalhar no Brasil
> Situações em que o visto pode ser concedido:
> - Situação de grave ou iminente instabilidade institucional
> - Conflito armado
> - Calamidade de grande proporção
> - Desastre ambiental
> - Violação de direitos humanos
> - Violação de direito internacional humanitário (CONHEÇA as regras para emissão do visto..., 2018).

Em razão de a solicitação de refúgio dos haitianos ser justificada, em sua grande maioria, pelas situações adversas provocadas pelo terremoto que devastou a cidade de Porto Príncipe em janeiro de 2010 e não ser condizente com as premissas definidas em lei e convenções internacionais, ela era sistematicamente recusada, pois o Brasil tratava juridicamente a matéria dos refugiados de acordo com o que foi estabelecido na Convenção de Genebra de 1951, no Protocolo de 1967 e na Convenção de Cartagena de 1984.

Em relação à Declaração de Cartagena, elaborada em 1984 e atualmente adotada por mais de 15 países, na América Latina, o documento é um importante instrumento que expande a definição de refugiado da Convenção de 1951. De acordo com o texto da Declaração:

> [...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1984).

Quanto ao Brasil, o país incorporou no ordenamento jurídico – a Lei do Refúgio – a significação de Cartagena e passou a entender como refugiados também aqueles que sofrem violação dos direitos humanos, vejamos:

> I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; 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).

A mesma lei determinou a criação do CONARE, órgão responsável pela análise e reconhecimento da situação de refúgio no país. Dessa forma, ao recusar a solicitação dos haitianos, o CONARE, por meio da RN n.18/2014, entendia que havia uma situação humanitária pendente e encaminhou os processos para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

> Art. 12. O plenário do CONARE poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg que o analise sempre que:
> I - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por razões humanitárias, nos termos da Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg; [...].
> Parágrafo único. O processo de reconhecimento da condição de refugiado ficará suspenso no CONARE até que venha aos autos informação do CNIg acerca da recomendação, dando-se em seguida regular curso ao processo (BRASIL, 2014).

Em março de 2011, considerando a falta de amparo jurídico que regia a questão dos refugiados ambientais e a pressão das organizações da sociedade civil que prestavam auxílio aos imigrantes, o governo Rousseff, buscando uma solução para o caso dos haitianos solicitantes de refúgio, concedeu pela primeira vez, sob o amparo da RN n. 27/1998, autorização de permanência em território nacional a um grupo de 199 haitianos, cuja demanda havia sido rejeitada pelo CONARE. Os motivos expostos pelo Conselho para o deferimento da autorização indicavam que a política externa migratória proposta vinha atender a uma demanda premente, apresentando um caráter excepcional e individual. Cada processo receberia o texto dessa exposição de motivos com a identificação do solicitante, segundo discutiram Fernandes e Faria (2017):

> Durante todo o ano de 2011, o número de solicitações encaminhadas ao CNIg foi crescente e, em dezembro, já haviam sido concedidas 632 autorizações de permanência. Mais de 1.000 demandas estavam em análise pelo Conare e aproximadamente 3.000 outras em trâmite entre a Polícia Federal e o Comitê. Naquele ano, uma média de cerca de 250 haitianos entraram no país, por mês. Tal situação indicava que a atuação do CNIg, criando um mecanismo para a permanência regular dos haitianos no país, poderia também ter contribuído para a ampliação do fluxo migratório, pois o procedimento adotado dava garantia de acesso à documentação àqueles que se enquadravam nos requisitos estabelecidos. Esse processo fez surgir no âmbito do governo a necessidade de se criar um mecanismo de migração regular que permitisse a entrada direta dos imigrantes haitianos no Brasil (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 153-154).

Em janeiro de 2012, após reunião extraordinária, o CNIg anunciou uma medida que teve impacto significativo para o tratamento da imigração haitiana: a Resolução n. 97/2012, que dispõe sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti:

> Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.
> Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.
> Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.
> Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País (CNIg *apud*. FERNANDES; FARIA, 2017, p. 155).

O governo federal, ao propor a concessão de vistos pelos consulados do Brasil em Porto Príncipe, tinha como meta não só organizar o fluxo migratório, mas também combater a migração irregular promovida pelos "coiotes". Em visita ao Haiti no dia 2 de fevereiro de 2012, a ex-presidente Dilma Rousseff enfatizou essa visão:

> Devemos combater esses criminosos, que se aproveitam das vulnerabilidades das famílias, expondo-as a situações desumanas durante a travessia, além de explorá-las, cobrando taxas escorchantes. [...] Reafirmo o duplo propósito das políticas de visto: garantir o acesso em condições de segurança e de dignidade e, ao mesmo tempo, combater o tráfico de pessoas, o que temos feito em cooperação com países vizinhos (DILMA anuncia redução..., 2012).

No entanto, ainda permanecia sem solução a situação daqueles imigrantes que, em teoria, haviam iniciado o percurso migratório antes da edição da medida e chegado à fronteira quando da sua vigência. Tais imigrantes se encontravam retidos na fronteira com o Peru, na cidade de Inãpari, ou nos municípios de Assis Brasil e Tabatinga. O grupo era de aproximadamente mil pessoas. Do lado peruano, eram cerca de 250 pessoas que tinham a sua entrada no Brasil impedida, pois não estavam de posse do visto. Em território brasileiro, os que estavam nas cidades de fronteira aguardavam uma decisão sobre a autorização da sua permanência (FERNANDES; FARIA, 2017).

A situação desses grupos gerou uma série de manifestações de diversos setores, entre eles, o Ministério Público do Acre, que ajuizou ação contra a União, o governo peruano e organizações da sociedade civil, além de ter causado insatisfação entre os próprios imigrantes, que chegaram a iniciar uma greve de fome

pela falta de empenho das autoridades em dar uma resposta conclusiva ao problema. Diante desse quadro, em abril de 2012, o governo Rousseff tomou a iniciativa de voltar a receber as solicitações de refúgio dos nacionais do Haiti, garantindo àqueles que estavam na cidade peruana de Inãpari a possibilidade de entrar regularmente no Brasil. Contudo, essa ação unilateral do MJ resultou em certo desconforto nos demais órgãos que tratavam da migração internacional na área de governo, indicando aí o caráter centralizador da temática migratória na administração Rousseff, que tentava retirá-la da pauta do MRE.

Fato é que o governo brasileiro procurou regularizar a imigração haitiana para o Brasil, entretanto, é preciso considerar a efetividade da resolução implantada, já que o cumprimento de todas as etapas do processo para a obtenção do visto é um processo difícil para maioria dos cidadãos haitianos. Entre as onerosas exigências para se candidatar ao visto, constam posse de passaporte em dia, residência no Haiti comprovada por atestado, atestado de bons antecedentes e pagamento de uma taxa de U$ 200 para a emissão do visto.

Segundo dados da Embaixada brasileira em Porto Príncipe, levantados por Fernandes e Faria (2017):

> [..] em fevereiro de 2012 foram concedidos apenas 30% dos 100 vistos mensais permitidos pela resolução. As exigências burocráticas barravam uma maior concessão de permissões. Todavia, com o passar dos meses e com a divulgação da medida estabelecida pelo governo brasileiro, o número de pedidos foi aumentando e a cota, prevista na Resolução, tornou-se insuficiente para atender à demanda, configurando-se como uma grande barreira àqueles que desejavam emigrar para o Brasil. A tentativa de aplicar a RN n. 97 para resolver o problema, que se tornou questão de calamidade pública nas cidades fronteiriças e nos polos de atração, como Manaus, não gerou o efeito desejado. O número de imigrantes haitianos que chegavam pela fronteira norte continuou crescendo e a emissão de 100 vistos por mês pelo Consulado em Porto Príncipe revelou-se claramente insuficiente. Já em novembro de 2012 não havia mais disponibilidade de agendamentos para a emissão do visto durante 2013. Assim, para 2013, a disponibilidade de horários esgotou-se, levando o Consulado a abrir uma lista de espera. Nesse contexto, observou-se na fronteira a mesma situação encontrada antes da promulgação da RN n. 97. O abrigo provisório em Brasiléia criado para acolher imigrantes em pouco tempo não mais conseguia acomodar os recém-chegados, e em Porto Príncipe, na porta do Consulado brasileiro, as filas formadas por haitianos que desejavam obter o visto de entrada no Brasil pareciam não ter fim (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 155).

Ao contrário do desejado, as ações do governo acabaram por estimular a migração. Os “coiotes” ampliaram sua atuação, estabelecendo pontos da rede de

tráfico por todo o trajeto, incluindo aí Equador e Peru. Isso fez com que o volume de haitianos que chegavam às cidades fronteiriças aumentasse, inclusive por novas rotas, via Argentina, Bolívia e Venezuela.

Havia, portanto, dois caminhos para o ingresso no território brasileiro. Um por via regular, por meio da RN n. 97/2012, e outro via pedido de refúgio. A tentativa de estabelecer uma política migratória mostrou-se ambígua e deficiente, rompendo, portanto, com as práticas advindas do próprio governo Lula da Silva, bem como com aquelas do início da administração Rousseff. Para tentar reduzir a fila de espera no consulado em Porto Príncipe, o CNIg, em abril de 2013, por meio da RN n.102, retirou a restrição do número máximo de vistos a ser concedido por ano e solicitou que o Itamaraty equacionasse a situação concedendo vistos em outras localidades, principalmente nas cidades utilizadas no trajeto para o Brasil. Mesmo assim, a situação não levou a uma melhora expressiva no atendimento aos imigrantes, principalmente em Porto Príncipe, pois ainda faltava estrutura de pessoal no Consulado para atender à demanda.

Em 2015, o governo empreendeu ações para ampliar a capacidade de emissão de visto do Consulado brasileiro em Porto Príncipe. Acordo firmado entre o Itamaraty e a OIM permitiu a implantação de um centro de processamento de vistos, no qual a documentação dos candidatos era analisada e posteriormente enviada ao consulado para registro. Esses procedimentos permitiram ao Consulado no Haiti atingir a marca de 500 vistos expedidos por semana, incluindo os vistos permanentes e de reunião familiar (FERNANDES; FARIA, 2017).

Ressalta-se que, em 2010, quatro países da América do Sul (Equador, Peru, Chile e Argentina) não exigiam visto para a entrada de haitianos em seu território para viagem de turismo. Apesar das facilidades para a entrada nesses locais, apenas o Brasil se tornou o destino final da imigração haitiana em grande volume, o que indica que esse fluxo não era motivado apenas pela facilidade de entrada no país, como apontavam os críticos às medidas adotadas pelo governo brasileiro, mas também tinha como componente uma vontade definida de se estabelecer na região de destino e a própria inserção estratégica do Brasil, ou seja, a sua política externa migratória.

O Peru, a partir de 2012, somando seus esforços aos do governo brasileiro, começou a exigir o visto dos haitianos. O Equador, em 2013, elaborou uma medida

para restringir a entrada dos haitianos, a qual não foi implementada. Entretanto, em agosto de 2015, o Ministério das Relações Exteriores e da Mobilidade Humana do Equador impôs novos requisitos para o ingresso de haitianos e anunciou que, a partir de 15 de agosto daquele ano, todos os cidadãos haitianos que desejassem ingressar no país por um período máximo de 90 dias com fins turísticos e que não possuíssem um visto vigente deveriam registrar-se na página *web* do consulado e aguardar autorização para a viagem ao país.

Tais medidas tiveram um amplo efeito sobre a chegada dos imigrantes haitianos pela fronteira norte, e o fluxo migratório por essa região foi drasticamente reduzido. Esse fato levou as autoridades do estado do Acre, em 2016, a desativarem o abrigo criado na cidade de Rio Branco. Salvo alguma drástica alteração da situação vigente, pode-se afirmar que a entrada de haitianos no país como solicitantes de refúgio está controlada e, se ainda ocorrer, será de forma residual, transmutando-se na situação dos próprios venezuelanos a partir de 2015.

Desse modo, o cenário criado pelo visto humanitário também capilarizou novas agendas exógenas e centrípetas da política externa migratória brasileira, como o caso do acolhimento dos portadores desse tipo de visto e dos solicitantes de asilo por uma vasta rede institucional brasileira, como as universidades federais, que passaram a realizar processos seletivos especiais para esses dois grupos, tanto no âmbito da graduação quanto no da pós-graduação.

Para finalizar a seção, cabe apontar que a ruptura e a continuidade se deram da seguinte forma: a) ruptura, com a mudança de tratamento jurídico, consular e institucional às migrações de perspectiva baseadas em questões humanitárias, como no caso dos haitianos (ambientais e climáticos), sírios (violação dos direitos humanos e guerra) e venezuelanos (perseguições políticas e crise alimentar e sanitária), uma vez que a criação do visto humanitário surge como uma lacuna entre o refúgio e a imigração laboral; e b) continuidade, enquanto o governo Rousseff buscava, por meio desse visto humanitário, demonstrar a responsabilidade do Brasil face às migrações e continuar com o seu anseio de obtenção do assento definitivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Isso posto, é correto afirmar que a criação do visto humanitário atendeu também às pressões políticas do próprio Itamaraty, que estava em evidente conflito institucional com o MJ e o Ministério do Trabalho, representados pelo CONARE e

CNIg. Ao cabo, os “louros da vitória” ficaram com a presidente Rousseff, que cedeu às pressões externas e domésticas pelo trato da questão haitiana também com o corpo diplomático, ou seja, a chancelaria brasileira, que evidenciou *expertise* jurídica e consular para sugerir a criação do instrumental do visto humanitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira seção deste artigo apresentamos o perfil imigratório do Brasil de 2011 a 2016, bem como aprofundamos os nossos conceitos de migrações de perspectiva e política externa migratória brasileira, então com novas agendas, atores e cenários. Se Rousseff não cumpriu os oito anos de mandato, é possível inferirmos que as migrações para o Brasil também quebrariam um ciclo de transição, ao contrário do que se imaginava à época.

Foi justamente na sua administração em que ocorreu a primeira tentativa governamental brasileira de se criar uma política imigratória nacional desde a época do Império, com a realização da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio em 2014, e também o fim da agenda de políticas públicas migratórias, com a paralisação do governo Rousseff já no final de 2015, com a abertura do processo de *impeachment*.

Durante esse período de 2011 a 2016, além desses dois pontos de inflexão, que assim o denominamos, outros fatores contribuíram para que as imigrações internacionais alcançassem uma visibilidade até então não vislumbrada, mas que já se desenhava no último ano da administração Lula da Silva. As imigrações em massa de haitianos, senegaleses, cubanos, venezuelanos, sírios e de tantos outros grupos, além da criação do Programa Mais Médicos, que fomentou a imigração laboral de médicos de diversas nacionalidades, criaram um ambiente de rediscussão da política externa migratória brasileira no seio do governo Rousseff.

Esse cenário, por fim, criaria as bases para a renovação também da legislação migratória, então vigente desde a ditadura militar, com o Estatuto do Estrangeiro. É nos últimos momentos do agonizante governo de Dilma Rousseff que a tramitação da nova Lei de Migração passa a ganhar fôlego no Congresso Nacional, de forma totalmente modificada e recortada pelo futuro chanceler de Michel Temer, o então senador Aloysio Nunes Ferreira.

De um país que observava o crescimento dos fluxos imigratórios, rapidamente as migrações de perspectiva transformaram o Brasil em um país de emigrações de estrangeiros e remigrações internacionais. O projeto de uma política imigratória de referência acabou por se transformar em uma Lei de Migração moderna, mas modificada quanto aos seus princípios humanitários e multiculturais, bem como promulgada por um presidente não eleito, impopular e avesso ao que se vinha discutindo no campo governamental das migrações desde 2003, ou seja, um expoente da ruptura; por esse motivo, nossa análise quantitativa se concentrou até 2016.

Desse modo, podemos afirmar que o ponto de ruptura da política externa migratória brasileira foi 2014, o ano que, em seu começo, prometia uma reestruturação legal migratória, com as conferências regionais sobre migrações e refúgio e que deveria culminar na aprovação da nova Lei de Migração (não a aprovada em 2017), acabou findando como o ano de um governo reeleito, mas que acabou não se sustentando, como bem registra a História.

Logo, o período de crescimento dos fluxos imigratórios pode ser explicado como uma combinação resultante das ações da administração anterior com outras questões que fogem da ação direta e objetiva do governo brasileiro (mas subjetivamente capitaneadas por este), constantes na questão dimensional que já abordamos, mas aqui retomamos: 1) a participação do país em missões humanitárias no Haiti e África; 2) o Programa Mais Médicos; 3) os programas de cooperação e concessão de bolsas de estudo e pesquisa; 4) a propagandização do país pelas redes migratórias e internacionais do trabalho como uma alternativa aos Estados Unidos, União Europeia e demais destinos tradicionais. O ciclo virtuoso do Brasil em todos os campos se encerrava definitivamente em 2014 e passariam a agonizar o governo, a presidente e a sociedade até 2016, no mínimo.

Colocadas essas questões, é possível concluir, portanto, que as migrações internacionais para o Brasil, em geral, durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), foram motivadas por estes fatores: a) continuidades de fluxos imediatamente anteriores (africanos); b) posição do Brasil como única alternativa facilitada e imediata (venezuelanos e haitianos); c) migração subvencionada (cubanos) a partir de um plano de inserção estratégica. Por sua vez, os fluxos de europeus, norte-americanos, asiáticos e também de parcela de africanos se enquadram naqueles

que apresentaram características de ruptura. Essa questão está intimamente ligada à nossa sub-hipótese de que a política externa migratória de Dilma Rousseff colheu os frutos da versão de Lula da Silva e concentrou seus esforços mais nas repercussões qualitativas do que nas quantitativas.

Tensionada a política externa geral, obviamente resquícios seriam encontrados nas suas agendas temáticas, entre eles, a governança das migrações e o visto humanitário como seu principal instrumento. Os *booms* dos africanos e haitianos serviram de pretexto para que diplomatas demandassem um posicionamento do governo federal, que acabou concedendo plena liberdade de ação ao Ministério das Relações Exteriores para a condução de agendas, programas e ações.

Considerado isso, podemos afirmar que o Brasil, apesar de todos os tensionamentos políticos, institucionais, econômicos e sociais que sentiu desde 2014, alcançou um novo patamar na forma de tratar a questão imigratória, com o derradeiro fenômeno dos venezuelanos. Se Dilma Rousseff assumiu o governo com a continuidade do tratamento e agenda de Lula da Silva, que, por sua vez, prosseguia com aquele de Cardoso, ainda que adaptado e agora partícipe da "política externa ativa e altiva", a política externa migratória da ex-presidente sofreria uma ruptura e mudança na passagem para os dois governos subsequentes, os quais modificaram a agenda migratória e lançam para o debate nos dias atuais se o Brasil de fato apresenta uma governança migratória sólida e se continua a ser um país de imigrações ou um Estado de emigração forçada e remigrações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Nunca antes na diplomacia...: a política externa brasileira em tempos não convencionais*. Curitiba: Appris, 2014.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Declaração de Cartagena.* Cartagena, 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 27 abr. 2019.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014.* Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem de Veto nº 163, de 24 de maio de 2017.* Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em: 07 fev. 2018.

CONHEÇA as regras para emissão do visto de acolhida humanitária para haitianos. In: GOVERNO DO BRASIL. *Cidadania & Inclusão.* Brasília, 10 abr. 2018. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/04/conheca-as-regras-para-emissao-do-visto-de-acolhida-humanitaria-para-haitianos>. Acesso em: 02 nov. 2018.

DILMA anuncia redução da tropa brasileira no Haiti. In: AGÊNCIA BRASIL. *Política*. Brasília, 01 fev. 2012. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-01/dilma-anuncia-reducao-da-tropa-brasileira-no-haiti>. Acesso em: 27 abr. 2019.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p. 145-161, abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0012>. Acesso em: 27 abr. 2019.

GOVERNO brasileiro decide conceder visto humanitário a haitianos. In: AGÊNCIA BRASIL. *Direitos Humanos.* Brasília, 10 abr. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-04/governo-brasileiro-decide-conceder-visto-humanitario-haitianos>. Acesso em: 02 nov. 2018.

GOVERNO FEDERAL concede visto humanitário a venezuelanos. In: O GLOBO. *Brasil*. São Paulo, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-federal-concede-visto-humanitario-venezuelanos-20964114>. Acesso em: 02 nov. 2018.

MAIS da metade dos refugiados reconhecidos pelo Brasil podem ter deixado o país. In: G1. *Mundo*. Brasília, 11 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/mais-da-metade-dos-refugiados-reconhecidos-pelo-brasil-podem-ter-deixado-o-pais.ghtml>. Acesso em: 17 maio 2018.

NOVA Lei de Migração é sancionada com vetos. In: SENADO NOTÍCIAS. *Matérias*. Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>. Acesso em: 17 maio 2018.

OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte de. A proteção integral do migrante haitiano no Brasil: uma análise situacional do visto humanitário. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira

da; DIAS, Jefferson Aparecido; LOPES, Ana Maria D'Ávila (Orgs.). *Direito Internacional e Direitos Humanos I.* Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 380-400.

SÍRIOS terão visto humanitário para entrar no Brasil. In: GAZETA DO POVO. *Mundo*. Curitiba, 24 set. 2013. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/sirios-terao-visto-humanitario-para-entrar-no-brasil-cn2v385xb3sobvngcyyy824i6/>. Acesso em: 02 nov. 2018.

UEBEL, Roberto R. G. *Análise do Perfil Socioespacial das Migrações Internacionais para o Rio Grande do Sul no Início do Século XXI*: Redes, Atores e Cenários da Imigração Haitiana e Senegalesa. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

UEBEL, Roberto R G. *Política Externa Migratória Brasileira*: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

Recebido em: 18/05/2019
Aprovado em: 27/02/2020