

POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Resumo Executivo

Diana Araujo de Amorim

Jaqueline Bertoldo

Sarah Lemos

Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP

Ministro - Ricardo Lewandowski

Secretaria Nacional de Justiça - SENAJUS

Secretário - Jean Keiji Uema

Departamento de Migrações - DEMIG

Diretora - Luana Maria G. C. Branco Medeiros

Coordenação Geral de Imigração Laboral - CGIL

Coordenador Geral - Jonatas Luis Pabis

Coordenação-Geral do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE

Coordenador Geral - Pedro Henrique de Moraes Cícero

Coordenação Geral de Políticas Migratórias - CGPMIG

Coordenadora Geral - Clarissa Carmo

Coordenação Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CGETP

Coordenadora Geral - Marina Bernardes

OBMigra - Observatório das Migrações Internacionais

Coordenação Geral - Leonardo Cavalcanti

Coordenação Estatística - Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira

Coordenação Executiva - Sarah Fernanda Lemos Silva

Apoio Técnico à Coordenação Executiva - Beatriz Amorim

Pesquisa original

Diana Araujo de Amorim

Jaqueleine Bertoldo

Sarah Lemos

Projeto Gráfico e Diagramação

Vitoria Carmo

Theo Menezes

Copyright 2024 - Observatório das Migrações Internacionais

Universidade de Brasília – Campus Darcy Ribeiro, Pavilhão Multiuso II Térreo,
sala BT45/8, Brasília/DF Brasil CEP: 70910-900

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas

Como citar esse texto:

ARAÚJO DE AMORIM, Diana; BERTOLDO Jaqueline; LEMOS Sarah. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2024.

Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatórios-a>

Realização:

OBMigra
Observatório das
Migrações Internacionais



Sumário

Introdução	5
Contexto Internacional	8
PORUGAL	
Fluxos migratórios em Portugal	8
Atores da política migratória portuguesa em nível nacional	9
Políticas e programas de inserção	10
ESPAÑHA	
Fluxos migratórios na Espanha	11
Lei Orgânica n. 04, de 2000, e as mudanças na política migratória	11
Atores da política migratória espanhola	12
Instrumentos de políticas públicas	13
Políticas e programas de inserção	13
COLÔMBIA	
Fluxos migratórios na Colômbia	14
Resposta à situação da Venezuela	14
Instrumentos de políticas públicas	15
Atores de política migratória	15
Políticas e programas de inserção	16
MÉXICO	
Fluxos migratórios	17
Legislação migratória	17
Atores da política migratória	17
Instrumentos de políticas públicas	18
Políticas de inserção	18

Introdução

Para a pesquisa em perspectiva comparada internacional, o estudo tem os seguintes objetivos específicos: a) investigar os aspectos históricos, identificando os principais marcos que influenciaram a criação e as transformações das políticas migratórias nos países do estudo; b) contextualizar sobre as políticas migratórias nos países selecionados, incluindo características acerca da política de fluxos, gestão e governança; c) realizar mapeamento das políticas de inserção, ou seja, de programas, políticas públicas e iniciativas promovidas em nível nacional em áreas de interesse como saúde, educação, acesso ao mercado de trabalho, participação social, dentre outras.

Nesse sentido, optou-se por analisar quatro países distintos: Colômbia e México, no contexto da América Latina, e Portugal e Espanha, para o contexto europeu. A seleção desses países foi fundamentada em alguns critérios, incluindo suas características geográficas, os padrões e as tendências dos fluxos migratórios, bem como as recentes transformações em suas políticas migratórias. Além disso, buscou-se abranger países com contextos migratórios distintos e características econômicas, sociais e políticas variadas, a fim de garantir estudo amplo e abrangente sobre o tema.

No caso da Colômbia, a escolha se deu em razão do atual cenário das migrações venezuelanas com destino ao País, bem como devido às recentes mudanças nas suas políticas migratórias. A Colômbia é um país localizado a noroeste da América do Sul e faz fronteira com Equador, Peru, Brasil, Venezuela e Panamá. Ao longo das últimas décadas, o país vivenciou grandes fluxos de emigração, em razão de oportunidades econômicas em países vizinhos e dos conflitos internos que fizeram milhares de pessoas abandonarem o país. Por outro lado, nos anos mais recentes, a Colômbia foi o país que recebeu o maior número de migrantes afetados pelas crises na Venezuela. Esse contexto levou o país a modificar suas leis migratórias e implementar novos mecanismos para o acolhimento e a inserção dessa população no território colombiano. Além disso, recentemente, em 2021, o país aprovou a Política Integral Migratória do Estado Colombiano, com o objetivo de definir novos marcos para a política migratória baseados nos direitos humanos, na promoção da integração socioeconômica e cultural dos(as) migrantes e na ampliação dos serviços para os(as) colombianos no exterior.

O México, por sua vez, foi escolhido em razão da relevância no continente devido a sua posição geográfica, sendo um importante país de trânsito e de saída de migrantes. Além disso, nos últimos anos, devido ao endurecimento do controle fronteiriço e à ampliação de restrições das políticas de asilo nos Estados Unidos, muitas pessoas têm sido obrigadas a permanecer no México, o que resultou em aumento da população migrante que se estabelece no país, bem como de solicitantes de refúgio. Diante desse contexto, o país passou por mudanças recentes na sua legislação migratória, com a aprovação da Lei de Migração e

da Lei sobre Refugiados, Proteção Complementar e Asilo Político, em 2011, e dos seus regulamentos, em 2012. Com o novo marco legal, o México finalmente reconhece a autonomia da matéria migratória, desvinculando das suas políticas populacionais.

Em relação ao contexto europeu, a escolha por Portugal e Espanha se deu, principalmente, em razão da relação histórica entre esses países com a América Latina e o Brasil. Atualmente, Portugal é um dos principais destinos de migrantes brasileiros que residem no exterior, enquanto a Espanha atraiu muitos imigrantes vindos de diversos países da América do Sul, como Argentina, Venezuela, Chile e Peru. Além disso, no caso de Portugal, o país está passando por uma importante mudança quanto aos atores e à gestão da política migratória do país, com a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a criação da Agência para a Integração Migrações e Asilo (AIMA). Em 2022, o país também implementou uma série de modificações na sua Lei de Estrangeiros, aprovada originalmente em 2007, com importantes alterações no regime de controle de fluxos. Em particular, destacam-se os efeitos dessas mudanças no movimento de brasileiros(as) com destino a Portugal, especialmente com a introdução do visto para busca de emprego, sendo um caso interessante para o presente estudo comparado.

Por fim, no que se refere à Espanha, a escolha também se deu devido à presença expressiva de migrantes latino-americanos no país. Além disso, a política migratória espanhola também apresenta algumas particularidades interessantes, como o instituto do *arraigo* e o *padrón* municipal. O *arraigo* refere-se a mecanismo pelo qual os imigrantes em situação irregular podem regularizar sua situação e obter autorização de residência legal. Já o *padrón* é um registro censitário obrigatório para todas as pessoas que residem na Espanha por mais de três meses, sendo fundamental para que as pessoas migrantes possam acessar os serviços públicos e os direitos no território espanhol. O país também passou por alterações recentes na sua legislação migratória, com modificações significativas no regime jurídico relacionado a estudantes estrangeiros, à reunião familiar, e a atividades por conta própria e empreendedorismo por parte dos migrantes.

Em um primeiro momento do estudo, apresentamos os aspectos históricos e os principais marcos que influenciaram a criação e as mudanças das políticas migratórias no contexto das migrações na Colômbia, México, Portugal e Espanha. Nesse sentido, também discutimos os principais aspectos sobre a gestão da política de fluxos de cada um dos países em questão, identificando os seus marcos legais e os regimes jurídicos de imigração e residência. Em um segundo momento, discutimos os aspectos relacionados à gestão e à governança migratória. Nesse sentido, mapeamos as estruturas administrativas e as atribuições de competências em matéria migratória nos quatro países do estudo. Com esse mapeamento foi possível identificar as principais pastas responsáveis pela gestão das políticas migratórias, incluindo o controle de fluxos e as políticas de inserção. Por fim, buscamos identificar a existência de instrumentos e programas

para inserção da população migrante e/ou refugiada, especialmente no que se refere ao acesso à saúde, à educação, ao trabalho, à participação social e às políticas para retorno de emigrantes.

A pesquisa foi conduzida de maneira exploratória e descritiva, principalmente por meio da análise de fontes primárias, como documentos normativos e informações encontradas em sítios governamentais. Além disso, consultamos a literatura acadêmica e a produção técnica de agências e organismos internacionais, com foco nas políticas migratórias dos países em questão. Observamos também que o conteúdo disponível nos sítios governamentais foram reproduzidos neste trabalho conforme as informações oficiais e, em alguns casos, isso significa que não houve verificação quanto à efetividade, ao impacto e à continuidade das políticas apresentadas.

Contexto Internacional

PORTUGAL

Fluxos migratórios em Portugal

Visto como país de emigração durante séculos, Portugal vivenciou ao longo das últimas décadas um processo de mudanças nos seus quadros legislativos e institucionais que, com o tempo, fizeram do país um ator de distintos papéis nas dinâmicas migratórias globais.

Com a adesão de Portugal à UE, a ratificação do Acordo de Schengen e o cenário de crescimento econômico o país tornou-se mais atrativo à imigração. Assim, nos anos que se seguiram foi se formando um significativo grupo de estrangeiros originários dos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOPs), além de outros migrantes vindos de países europeus e de brasileiros(as).

Além das comunidades provenientes dos países africanos de língua portuguesa e do Brasil, predominantes no cenário migratório português, somaram-se imigrantes do Leste Europeu, como Ucrânia, Rússia e Moldávia, fazendo com que, ao final do século XX, o país se consolidasse como parte do sistema migratório global enquanto país receptor de fluxos migratórios.

A Lei de Estrangeiros de 2007 (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho de 2007) é o principal diploma legal que regulamenta as condições de entrada e permanência de imigrantes no território português, apesar de ter passado por diversas alterações ao longo dos últimos anos.

Uma das alterações recentes mais importantes ocorreu em 2022 (Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto de 2022), apresentando importantes modificações no regime de controle de fluxos, dentre as quais destaca-se:

- a) a implementação do Acordo de Mobilidade entre os Estados Membros da CPLP, ao estabelecer condições especiais para a concessão de vistos a cidadãos de Estados membros da comunidade;
- b) criação do visto para procura de trabalho, com duração de até 120 dias, e que autoriza o seu titular a exercer atividade laboral subordinada no território nacional;
- c) criação de modalidade de visto para nômades digitais ou trabalhadores remotos que prestem serviço a pessoas ou empresas fora do território português.

Recentemente, o governo português promoveu uma nova alteração na Lei de Estrangeiros por meio do Decreto-Lei n.º 37-A/2024, que revogou o procedimento de autorização de residência baseado na manifestação de interesse. Com a nova medida, imigrantes que entrarem no país como turistas ou sem o visto apropriado não poderão mais utilizar esse procedimento para regularização migratória.

Atores da política migratória portuguesa em nível nacional

Até outubro de 2023, o Ministério da Administração Interna (MAI) era responsável pela implementação e monitoramento da Política de Imigração e Asilo portuguesa juntamente com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), responsável pelo controle da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional português, além de outras atribuições relacionadas a vistos, autorizações de residência, asilo, passaportes e nacionalidade (SEF, 2023). Já a coordenação da política de integração estava a cargo da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) por meio do Alto Comissariado para as Migrações (ACM).

Recentemente, o governo português criou a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), que irá assumir as atribuições do SEF e passará a integrar a estrutura do ACM por meio de uma fusão entre os dois órgãos.

O Ministério de Negócios Estrangeiros (MNE) é responsável pela proteção dos cidadãos portugueses no exterior e a promoção de relações de cooperação com outros estados (MNE, 2023a). Já o Ministério da Justiça (MJ) é responsável pelos pedidos de concessão da nacionalidade portuguesa e de emissão de passaportes. (MJ, 2023). O Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) é responsável pelas políticas de emprego e seguridade social, incluindo a fiscalização das condições de trabalho e a promoção do acesso ao mercado de trabalho e à formação profissional (MTSSS, 2023).

O primeiro Plano para a Integração dos Imigrantes (PII) foi implementado entre 2007 e 2010 com 122 medidas, enquanto o segundo Plano para a Integração dos Imigrantes esteve em vigor de 2010 a 2013 e apresentou 90 medidas. O plano que se seguiu, chamado Plano Estratégico para as Migrações, foi delineado para um período de cinco anos, de 2015-2020, e englobou 106 medidas.

Atualmente, com as mudanças no governo português, foi aprovado o novo Plano de Ação para as Migrações, com 42 medidas divididas nos seguintes eixos de atuação: a) Imigração regulada; b) Atração de talento estrangeiro; c) Integração humanista que funciona; d) reorganização institucional. O novo plano pretende implementar as alterações na legislação migratória e na estrutura institucional, especialmente em relação às atribuições da recém criada Agência para a Integração Migrações e Asilo.

Nos últimos anos, o ACM também passou a mobilizar os municípios portugueses para a criação de planos locais, tendo em vista o reconhecimento da importância das políticas de nível local para o processo

de inserção. Desde 2014, foram aprovados 62 planos locais, em 45 municípios, dos quais 20 se encontram em vigor atualmente.

Políticas e programas de inserção

Em relação às políticas de inserção, Portugal também possui uma rede de atendimento por meio dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) e dos Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM).

Os *Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes* são espaços vinculados ao ACM e buscam oferecer uma resposta integrada às diferentes dificuldades sentidas pelas pessoas migrantes em Portugal por meio de serviços especializados e de instituições parceiras. Esses serviços são disponibilizados mediante estrutura de gabinetes especializados, como o Gabinete de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI), Gabinete de Apoio Jurídico (GAJ), Gabinete de Apoio à Inserção Profissional, Ensino Superior e Qualificação (GAIPESQ), Gabinete de Promoção da Aprendizagem da Língua Portuguesa (GLPt) e Gabinete de Apoio à Vítima.

Já a rede de *Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes* atua em articulação com as estruturas do poder público local e, atualmente, conta com espaços de acolhimento, informação e apoio em todo o país, sendo 154 gabinetes gerais e 12 especializados.

Em relação à educação, destaca-se a elaboração do primeiro Plano Estratégico para a Aprendizagem de Português como Língua Estrangeira, publicado pela AIMA em 2024, com cinco eixos estratégicos, 39 medidas e 68 atividades. O Plano tem como objetivo apresentar uma resposta nacional no que se refere ao aprendizado da língua portuguesa para a população migrante no país, incluindo crianças, jovens e adultos.

Acerca do acesso à saúde para migrantes, os cuidados de saúde no sistema público são prestados pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS) e estão disponíveis para todos os cidadãos com residência permanente ou em situação de estada ou residência temporárias em Portugal.

Sobre a inserção laboral, os Centros Nacionais e Locais têm atuado ativamente para a qualificação profissional, inserção e reinserção no mercado de trabalho e empreendedorismo junto às pessoas migrantes em Portugal. Para tanto, alguns centros contam com a atuação dos Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), que são estruturas de apoio ao emprego do serviço público de emprego nacional e buscam apoiar jovens e adultos nos seus percursos profissionais.

Em relação às políticas direcionadas aos nacionais portugueses no exterior, destaca-se a criação do Gabinete de Apoio ao Regresso Emigrante (GARE) junto aos CNAIs e o Programa Regressar, que visa apoiar emigrantes, descendentes ou familiares a retornarem e fixarem residência em Portugal.

ESPAÑA

Fluxos migratórios na Espanha

A Espanha também passou pela transição de país de emigração para país de imigração, sendo hoje um dos países europeus com maior número de imigrantes em relação a sua população total. Entre 1860 e 1970, mais de dois milhões de trabalhadores espanhóis emigraram rumo ao continente americano e, em menor escala, ao Norte da África, enquanto outros dois milhões deixaram a Espanha entre 1950 e 1970 para outros países europeus, como a Alemanha e a Suíça.

A partir da década de 1970, no entanto, esse padrão começou a mudar e a Espanha passou por uma rápida transformação, inicialmente com uma migração de retorno de emigrantes espanhóis e, posteriormente, com a emergência de novos fluxos migratórios se estabelecendo no país. De acordo com os dados mais recentes do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2022, a população estrangeira por país de nascimento era majoritariamente composta por nacionais da América do Sul e Central, seguidos por nacionais de outros países europeus, da África e, por fim, da Ásia.

Lei Orgânica n. 04, de 2000, e as mudanças recentes na política migratória espanhola

Embora tenha passado por diversas reformas ao longo dos últimos anos, a LO n. 4, de 2000, é o principal diploma legal que regulamenta a política migratória do país. A última alteração à Lei Orgânica n. 04, de 2000, aconteceu em 2022 por meio do Real Decreto n. 629, de 2022, consolidando o atual regime migratório espanhol.

Nesse sentido, o decreto atualizou o instituto do *arraigo*, trazendo a possibilidade de regularização por *arraigo* para formação e alterou as regras das demais modalidades. Atualmente, existem quatro modalidades de concessão de autorização de residência por motivos excepcionais nesse sentido, quais sejam, *arraigo social*, *arraigo laboral*, *arraigo familiar* e *arraigo para formação* (ESPAÑA, 2022).

Outra importante alteração na Lei Orgânica, de 2000, se deu em relação às regras para os(as) estudantes estrangeiros, concedendo-lhes o direito de trabalhar 30 horas semanais. Para tanto, a permissão de estudos passa a incluir autorização de trabalho, desde que a formação educacional seja destinada à obtenção de alguma modalidade de certificação ou habilitação profissional (ESPAÑA, 2022, art. 42).

Destaca-se, também, a alteração em relação ao regime de atividades por conta própria, facilitando o empreendedorismo para pessoas migrantes. Anteriormente, o(a) trabalhador migrante com autorização de trabalho como empregado não podia exercer atividades por conta própria e vice-versa. Com o novo regula-

mento, uma vez que o(a) migrante renove sua autorização de trabalho, será permitido trabalhar em qualquer das duas modalidades sem a necessidade de procedimentos extras (ESPAÑHA, 2022, art. 72).

Por fim, ressalta-se a alteração em relação às regras para a reunião familiar que, a partir do novo decreto, passam a conceder autorização de trabalho por conta própria ou por meio de vínculo empregatício aos familiares com permissão de residência (ESPAÑHA, 2022, art. 61).

Atores da política migratória espanhola

Uma das principais características do sistema político espanhol é o seu caráter descentralizado, inclusive em relação às questões de imigração e refúgio. Isso significa que o governo central regula exclusivamente as matérias em torno da nacionalidade, imigração, emigração, status de residência e o direito de asilo, enquanto os temas relacionados à integração são, em grande medida, responsabilidade das comunidades autônomas (ESPAÑHA, 1978; ESPAÑHA, 2000).

Em relação ao governo central, as competências em matéria de migração são divididas, principalmente, entre três ministérios: Ministério do Interior, Ministério de Assuntos Exteriores, União Europeia e Cooperação e Ministério de Inclusão, Seguridade Social e Migrações (MISSM).

Criado em 2020, o MISSM assumiu grande parte das competências relacionadas às migrações e ao refúgio, absorvendo as estruturas da Secretaria de Estado das Migrações (SEM), a Direção Geral de Migrações (DGM), bem como a Direção Geral de Atenção Humanitária e Inclusão Social da Imigração (DGAHISI) e a Direção Geral de Gestão do Sistema de Acolhida de Proteção Internacional e Temporal.

O Ministério de Assuntos Exteriores, União Europeia e Cooperação é responsável pela coordenação e supervisão dos serviços consulares espanhóis no estrangeiro, incluindo a gestão da política de vistos. Já o Ministério do Interior é responsável pela aplicação da lei em matéria de migração, asilo, refúgio, apatridia e proteção das pessoas deslocadas, bem como pela vigilância das costas, fronteiras, portos, aeroportos e mares territoriais, ou seja, pelo controle da imigração irregular.

Instrumentos de políticas públicas

O governo espanhol desenvolveu duas estratégias de integração em âmbito nacional, quais sejam, o Plano Estratégico de Cidadania e Integração (PECI I), válido entre 2007 e 2010, e o PECI II, para o período de 2011-2014.

Nos anos seguintes, o governo espanhol criou o Plano Nacional de Ação para a Inclusão Social

entre 2013 e 2016, que propôs uma série de medidas específicas para a população migrante e beneficiária de proteção internacional, considerado como sucessor dos PECL anteriores (ESPAÑHA, 2013).

Finalmente, após a reforma legislativa de 2022, surge novo plano, o Marco Estratégico de Cidadania e Inclusão, contra a Xenofobia e o Racismo, previsto para o período de 2023-2027. O objetivo principal do novo marco é reforçar os mecanismos de integração e inclusão das pessoas migrantes e requerentes de proteção internacional e desenvolver processos e instrumentos de prevenção e eliminação da xenofobia, do racismo e outras formas de intolerância.

Além dos planos em nível nacional, as comunidades autônomas, junto às cidades autônomas e às administrações locais também têm desenvolvido diferentes planos, programas de gestão ou políticas específicas para a integração local da população migrante.

Políticas e programas de inserção

Cada Comunidade Autônoma ou município desenvolve programas e políticas destinadas à população migrante. Na Comunidade de Madrid, por exemplo, destaca-se a criação dos Centros de Participação e Integração de Imigrantes, enquanto a cidade de Madrid também conta com as Oficinas Municipais de Informação e Orientação para a integração da população migrante. No caso da Catalunha, especificamente em Barcelona, foi criado em 1986 o Serviço de Atenção a Imigrantes, e Migrantes e Refugiados (SAIER).

Em relação ao contexto laboral, destaca-se a criação de serviços específicos para inserção profissional, como o programa Barcelona Activa. Trata-se de agência de desenvolvimento econômico da cidade de Barcelona que oferece cursos de catalão e espanhol e assistência profissional, como revisão de currículos, entrevistas simuladas, listas de ofertas de emprego, assessoria para empresas e startups, dentre outros serviços.

Sobre o acesso à educação, todas as crianças e os jovens menores de 18 anos têm direito à educação obrigatória e pós-obrigatória. No entanto, as políticas de integração das crianças migrantes também estão sob a responsabilidade de cada uma das comunidades autônomas.

De acordo com a LO nº 4, de 2000, os estrangeiros na Espanha têm direito a cuidados de saúde nas condições previstas na legislação em vigor em matéria de cuidados de saúde. Desde 2018, mesmo as pessoas migrantes que não estejam registadas ou autorizadas a residir na Espanha têm direito à proteção sanitária e aos cuidados de saúde, desde que cumpram com alguns requisitos estabelecidos em lei.

COLÔMBIA

Fluxos migratórios na Colômbia

A política migratória colombiana passou por diferentes etapas e modificações ao longo da história do país. As primeiras leis migratórias na Colômbia datam do século XIX, nos anos de 1823, 1843 e 1881, quando o país tentou atrair imigrantes europeus e norte-americanos com o objetivo de modernizar a mão de obra no país. No entanto, com o aumento exponencial da emigração, o governo passou a desenvolver regulamentação mais completa e sistemática das migrações, incluindo respostas aos(as) colombianos(as) no exterior.

Posteriormente, o país aprovou o decreto único regulamentar para o setor administrativo de relações exteriores, por meio do Decreto nº 1067, de 2015, com o objetivo de compilar as normas sobre migrações preexistentes. A normativa contém as regras atuais em matéria de emigração e imigração, juntamente à Resolução nº 6045, de 2017, que trata do sistema de vistos e residências. Diante das mudanças e dos desafios em relação às migrações na Colômbia, em 2021, o governo finalmente sancionou a Lei nº 2136, que institui a Política Integral Migratória (PIM).

Resposta à situação da Venezuela

Nos últimos anos, no entanto, o país registrou a chegada de milhões de pessoas deslocadas pela crise na Venezuela, além do retorno de muitos(as) colombianos(as) que haviam se refugiado no país anteriormente. De acordo com dados do governo, da agência Migração Colômbia, o número de migrantes venezuelanos(as) no território em dezembro de 2023 era de 2.864.796 pessoas.

Dentre as ações implementadas pelo governo nos últimos anos, destacam-se:

- a) Criação da *Tarjeta de Movilidad Fronteriza* (TMF), em 2016, com o objetivo de facilitar a mobilidade de pessoas de nacionalidade venezuelana nas regiões de fronteira. Com esse cartão, era possível cruzar a fronteira entre os dois países com a apresentação de dados básicos e um documento de identificação, ainda que sem a apresentação de passaporte.
- b) Criação do *Permiso Especial de Permanência*, em 2017, que permitia aos(as) venezuelanos(as) trabalharem legalmente e acessarem os serviços sociais, bem como participarem de programas de subsídios oferecidos pelo governo colombiano (COLÔMBIA, 2017). O PEP, no entanto, ficou disponível entre 2017 e 2021 para a população migrante que havia ingressado no país de forma regular, por meio dos postos de controle fronteiriços, fazendo com que grande parte da população venezuelana não tivesse acesso a essa autorização de permanência.

c) Aprovação do Decreto nº 216, em 2021, que criou o *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos* (ETPV), com validade por 10 anos. Com essa medida, o governo pretendia identificar e regularizar a população migrante na Colômbia que, segundo o Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE), em torno de 56% seguia em condição de indocumentação no país.

Instrumentos de políticas públicas

Com relação à integração da população migrante venezuelana no país, o governo colombiano apresentou dois planos de ação ao longo dos últimos anos. O primeiro foi o Documento Conpes 3950, publicado em 2018 pelo Conselho Nacional de Política Econômica e Social. O documento apresentou diagnóstico do fenômeno migratório e estabeleceu os objetivos da política de acolhida e integração, bem como os principais responsáveis por essas ações.

Na sequência, em 2022, o governo lançou o Documento Conpes, número 4100, com a “estratégia para a integração da população migrante venezuelana como fator de desenvolvimento para o país”. O documento apresenta, novamente, diagnóstico da migração venezuelana no país e seus principais desafios, além dos objetivos da política migratória e das linhas de ação até 2032.

De acordo com o novo documento, embora o governo colombiano tenha adotado diversas medidas de flexibilização migratória, adaptado suas instituições e criado instâncias de coordenação para atenção às migrações, o nível de integração da população migrante venezuelana ainda é insuficiente. Nesse sentido, o documento define a política que será implementada pelo governo com o objetivo de adaptar as respostas institucionais e construir eixos de ação unificados para atenção e integração da população migrante.

Atores da política migratória

Acerca das autoridades em matéria migratória, corresponde ao Ministério das Relações Exteriores a tarefa de formular, orientar, executar e avaliar a PIM do Estado Colombiano, além de definir os requisitos de ingresso e permanência de estrangeiros no país e as condições e requisitos para concessão de vistos e da nacionalidade colombiana.

A Unidade Administrativa Migração Colômbia é o organismo vinculado ao MRE com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, responsável pelo controle e verificação migratórios e demais trâmites migratórios, como emitir documentos e autorizações de permanência, dentre outras funções.

Além disso, a PIM define alguns órgãos ou instâncias de coordenação interinstitucional. Dentre estes, destaca-se a Comissão Nacional Intersetorial de Migração, criada em 2003, e responsável por coordenar e orientar a Política Integral Migratória. Evidencia-se também a Comissão Assessora para a Determina-

ção da Condição de Refugiado (CONARE), criada em 2013, responsável por receber, estudar e apresentar recomendações sobre as solicitações de refúgio. Além disso, o Sistema Nacional de Migrações (SNM) é o órgão consultivo do governo nacional para o desenho e execução de políticas públicas para a área das migrações e é constituído por representantes de diferentes órgãos e Ministérios de Estado, além da sociedade civil (COLÔMBIA, 2021).

Evidencia-se, também, o Observatório das Migrações, Migrantes e Mobilidade Humana, criado oficialmente em 2024 como um espaço de diálogo entre o governo, a sociedade civil e a academia com o objetivo de gerar propostas conjuntas para a construção de políticas públicas para as migrações no país (COLÔMBIA, 2024).

Políticas e programas de inserção

Sobre o acesso à educação na Colômbia, esse é um direito fundamental e um serviço público consagrado na Constituição Política do país. Embora a PIM não reconheça de forma direta o direito à educação, o acesso à educação na Colômbia é assegurado a todas as crianças e adolescentes no território colombiano, independentemente de sua nacionalidade ou *status* migratório.

Com relação ao acesso à saúde, todas as pessoas na Colômbia têm o direito de receber cuidados médicos de emergência, independentemente da apresentação de documentos de identificação válidos. No entanto, para acessar serviços de saúde não urgentes, é necessário estar inscrito em uma Empresa Promotora de Saúde (EPS) ou em Instituições Prestadoras de Serviços de Saúde (IPS), que oferecem rede de centros de saúde e hospitais. A população refugiada e migrante pode se inscrever em uma EPS, seja pelo regime contributivo ou subsidiado, contanto que tenha regularizado seu estatuto migratório.

Por fim, cabe apresentar algumas ações e políticas relacionadas ao retorno dos(as) nacionais colombianos. Em 2003, foi criado o Programa Colômbia nos Ue, um grupo interno de trabalho, que tem como objetivo promover iniciativas institucionais para os(as) colombianos(as) e suas famílias no exterior e ações orientadas a proporcionar retorno em condições positivas para os colombianos que queiram regressar ao país, dentre outros. Além disso, em 2012, foi aprovada a Lei n.º 1565, chamada Lei Retorno, com a criação de incentivos de caráter aduaneiro, tributário e financeiro, bem como modelo de acompanhamento integral para os(as) colombianos(as) que desejam retornar ao país.

MÉXICO

Fluxos migratórios

O fenômeno migratório no México pode ser caracterizado pelo crescimento de pessoas em deslocamento que transitam, retornam ou se estabelecem no território mexicano. O país possui grande relevância no continente devido a sua posição geográfica ao fazer fronteira com os Estados Unidos, tendo exercido muitas vezes um papel de vigilância diante da externalização da fronteira pelos Estados Unidos, tanto para migrantes como para pessoas solicitantes de refúgio. Diante do endurecimento do controle fronteiriço e das políticas de asilo cada vez mais restritivas nesses países, muitas pessoas têm sido obrigadas a permanecer no México, contribuindo com o aumento da população migrante que se estabelece no país.

Legislação migratória

Pode-se afirmar a existência de três regimes autônomos no que se refere às migrações internacionais e ao refúgio no contexto mexicano: o regime de migração regular, o regime de migração irregular e o regime de proteção internacional. Os principais instrumentos legais sobre o tema no México são a Lei de Migrações, de 2011, e a Lei sobre Refugiados, Proteção Complementar e Asilo Político, de 2011, e seus respectivos regulamentos.

Cabe mencionar, também, a existência de mecanismos de regularização migratória para pessoas que estão no México em situação indocumentada. Tanto a Lei de Migração como o seu Regulamento apresentam os critérios e condições para a regularização. No entanto, desde 2015, o governo também tem implementado Programas Temporários de Regularização Migratória (PTRM) com o objetivo de regularizar migrantes com documentos migratórios vencidos como visitante ou residente temporário. (MÉXICO, 2015). Por meio do programa, os(as) imigrantes beneficiados(as) têm acesso ao estatuto de residência temporária por quatro anos com permissão para o exercício de atividade remunerada e a dispensa ao pagamento da multa prevista em lei por estar em condição irregular no país (MÉXICO, 2015).

Atores da política migratória

A Secretaria de Governo (SEGOB) é a unidade governamental responsável por formular e dirigir a política migratória do país, além de ser responsável por fixar quotas, requisitos e procedimentos para emissão de vistos e autorizações de residência, assim como determinar ou suspender requisitos para o ingresso de imigrantes no país, dentre outras funções.

O Instituto Nacional de Migração (INM) é um órgão administrativo descentralizado, dependente da

SEGOB, e tem como objetivo instrumentalizar a política migratória mexicana. O INM é responsável executar, controlar, supervisionar e avaliar os serviços migratórios do governo mexicano.

Ressalta-se, também, a criação de dois órgãos consultivos, o Conselho Cidadão do INM e o Conselho Consultivo de Política Migratória da SEGOB. O Conselho Cidadão tem como função fornecer orientações sobre a implementação da política migratória e elaborar propostas de medidas específicas para promover e proteger os direitos humanos dos migrantes. Já o Conselho Consultivo de Política Migratória da SEGOB foi criado em 2012 com o propósito de facilitar diálogo interinstitucional sobre as migrações internacionais no cenário mexicano.

Em relação ao regime jurídico de proteção internacional, destaca-se a Comissão Mexicana de Ajuda a Refugiados (COMAR), responsável por conduzir a política em matéria de refúgio e proteção complementar, bem como pelos procedimentos administrativos de reconhecimento da condição de refúgio ou concessão de proteção complementar.

Instrumentos de políticas públicas

Os programas setoriais da SEGOB são o principal instrumento de política pública em matéria migratória do Estado mexicano, sendo vinculante para a Secretaria de Governo e os demais órgãos descentralizados que a compõe, como o INM. De acordo com o Programa Setorial de Governo 2020-2024, um dos objetivos prioritários do programa é garantir o exercício pleno dos direitos humanos das pessoas que ingressam, transitam, residem ou retornem ao México por meio de uma política integral de população e mobilidade. Para cumprir com esse objetivo, o plano apresenta quatro estratégias prioritárias e uma série de ações pontuais a serem desenvolvidas ao longo da sua implementação.

Além disso, a Unidade de Política Migratória, Registro e Identidade de Pessoas, vinculada à SEGOB, lançou em 2018 um documento denominado Nova Política Migratória do Governo do México 2018-2024. A nova política migratória foi elaborada no contexto da adesão do México ao Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, com o qual o país estabeleceu o compromisso de desenvolver política migratória de respeito ao Estado de Direito e de reconhecimento dos direitos humanos das pessoas migrantes.

Políticas de inserção

Sobre o acesso à saúde, destaca-se a aprovação do Plano Integral de Atenção à Saúde da População Migrante, em 2020, por meio da Secretaria da Saúde. O plano tem como objetivo central oferecer atenção integral à saúde da população que transita no país, com eficácia, qualidade, justiça e respeito aos direitos humanos. O documento também estabelece alguns objetivos específicos e uma série de ações nos

sete eixos de ação, que são: promoção da saúde e comunicação de riscos, atenção médica pré-hospitalar, atenção médica, saúde mental, saúde pública, prevenção contra riscos sanitários e fortalecimento de alianças, redes e cooperação com países fronteiriços.

Com relação ao acesso à educação, releva-se o Programa para a Atenção Educacional da População Escolar Migrante (PAEPEM), criado pela Secretaria da Educação do governo mexicano. O programa é destinado às crianças migrantes atendidas nos centros de educação migrantes, localizados em campos agrícolas, abrigos (fixos e temporários) ou em salas de aula móveis e espaços educativos situados em zonas de elevada marginalização (MÉXICO, 2019). Entre os objetivos específicos, o programa busca reforçar a atenção à diversidade cultural e linguística da população escolar migrante, por meio de ações de formação dos profissionais da educação e de contextualização dos conteúdos curriculares.

Sobre as políticas para a população emigrante ou retornada, o governo mexicano implementou a Estratégia Interinstitucional de Atenção Integral a Famílias Mexicanas e Repatriadas e em Retorno. Por meio dessa política pública, o Estado mexicano busca oferecer serviços e informações referentes à atualização de documentos, acesso à saúde e seguridade social, validação de títulos e documentos emitidos no exterior e reinserção no mercado de trabalho.

Além disso, o programa estabelece algumas ações e medidas para a inclusão financeira de migrantes retornados e outros, como um cartão, denominado *Tarjeta Financiera para el Bienestar*, que permite aos usuários receberem ou enviar remessas internacionais e realizar pagamentos no exterior. Além disso, a estratégia também inclui mecanismos para emigrantes repatriados que pretendem importar determinados bens. Em relação à educação e ao trabalho, a estratégia compreende diversos programas para validação e reconhecimento de formação ou atividades profissionais realizadas no exterior.