



A institucionalidade das medidas de integração de naturalizados no Brasil: uma análise na perspectiva do direito e das políticas públicas

(The institutionality of integration measures for naturalized citizens in Brazil: An analysis from the perspective of law and public policies)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 15, ISSUE 4 (2025), 1581-1612: SOCIOLOGY OF LAW AND PRISON STUDIES: THE SOCIAL USES OF LAW WITHIN THE PRISON'S LEGAL FIELD

DOI LINK: <https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.2242>

RECEIVED 14 JANUARY 2025, ACCEPTED 22 MAY 2025, FIRST-ONLINE PUBLISHED 4 JUNE 2025, VERSION OF RECORD PUBLISHED 30 JULY 2025

ANDRÉ PEREIRA CRESPO* 

BRUNO AMARAL MACHADO* 

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as políticas públicas de integração social de naturalizados no Brasil. Parte-se da hipótese de haver baixo grau de institucionalidade jurídica nessas políticas. A pesquisa busca responder se existem políticas públicas suficientes para a integração de naturalizados na sociedade brasileira. A análise de conteúdo contemplou fluxos migratórios recentes, arranjos jurídico-institucionais da naturalização brasileira e ações governamentais relacionadas à integração social. Constatou-se que a Nova Lei de Migração trouxe avanços normativos, mas a insuficiência de políticas públicas integrativas reflete problemas de governança. No plano mesoinstitucional, a pesquisa revelou elevado grau de institucionalidade jurídica, com o cumprimento dos papéis do direito como objetivo, arranjo institucional e caixa de

* André Pereira Crespo. Mestre e Doutorando em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Email: andrepcrespo@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1641-5214>

* Bruno Amaral Machado. Professor da graduação e dos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Professor colaborador da Escola Superior do Ministério Público da União (MPU) e do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Pesquisador associado do Núcleo de Estudos da Violência do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB). Master Europeu Sistema Penal e Problemas Sociais e Doutor em Direito (especialidade Sociologia Jurídico-Penal) pela Universidade de Barcelona. Estágio de pós-doutorado no Departamento de Sociologia da UnB, com estâncias de pesquisa em Fordham e John Jay, em 2011. Entre 2007 e 2012 foi professor do Programa de Doutorado em Ciências Penais da Universidade de San Carlos (Guatemala). Professor visitante da Universidade de Barcelona (Master Derecho Penitenciario y Cuestión Carcelaria - Sistemas nacionales e internacionales de protección de derechos. Entre 2010 e 2011 foi membro auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público. É Procurador de Justiça do MPDFT (1993). Email: brunoamachado@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7425-7066>

ferramentas. Contudo, no plano microinstitucional, as ações governamentais revelaram baixo grau de institucionalidade, com déficits na articulação entre instituições e na efetividade de ações voltadas à integração. As principais conclusões indicam que a falta de políticas educacionais direcionadas, barreiras culturais e ausência de indicadores específicos prejudicam a integração de pessoas naturalizadas brasileiras. A pesquisa recomenda a implementação de políticas públicas coordenadas, acessíveis, com maior participação social e redução do tempo de espera para a naturalização. Enfatiza-se a necessidade de superar desafios institucionais para garantir a plena cidadania e inclusão social de imigrantes que desejam se tornar cidadãos brasileiros.

Palavras-chave

Naturalização; imigrantes; governança; insuficiência; políticas públicas

Resumen

The objective of this article is to analyze public policies for the social integration of naturalized citizens in Brazil. The hypothesis is that there is a low degree of legal institutionalization in these policies. The research seeks to answer whether sufficient public policies exist to integrate naturalized individuals into Brazilian society. The content analysis covered recent migratory flows, the legal-institutional framework for naturalization in Brazil, and government actions related to social integration. It found that the New Migration Law introduced normative advancements, yet the insufficiency of integrative public policies reflects governance issues. At the mesoinstitutional level, the research revealed a high degree of legal institutionalization, with the roles of law as a goal, institutional arrangement, and toolbox being fulfilled. However, at the microinstitutional level, government actions showed a low degree of institutionalization, with deficits in inter-institutional coordination and the effectiveness of integration-oriented actions. The main conclusions indicate that the lack of targeted educational policies, cultural barriers, and the absence of specific indicators hinder the integration of naturalized Brazilians. The research recommends the implementation of coordinated, accessible public policies with greater social participation and reduced waiting times for naturalization. It emphasizes the need to overcome institutional challenges to ensure full citizenship and social inclusion for immigrants seeking to become Brazilian citizens.

Key words

Naturalization; immigrants; governance; inadequacy; public policies

Table of contents

1. Introdução	1584
2. Metodologia de pesquisa	1585
3. Os recentes fluxos de imigrantes internacionais ao Brasil.....	1587
4. A governança e as ações governamentais na naturalização de imigrantes no Brasil.....	1592
5. Análise dos arranjos jurídico-institucionais da naturalização de imigrantes no Brasil a partir de 2015	1597
6. Conclusões.....	1604
Referências	1606
Fontes legais	1611

1. Introdução

A migração internacional de pessoas é tema central em debates políticos e acadêmicos no cenário global contemporâneo. O tema cresce de importância diante da tendência de restrição à entrada de imigrantes, sobretudo em países desenvolvidos. Estão presentes na agenda internacional do tema migratório imposições de medidas restritivas e com vieses discriminatórios, com propostas de adoção, em alguns casos, de critérios baseados em nacionalidade¹ e religião, e, em outros, de transferência de responsabilidades para países de origem e de trânsito.

Há na imprensa, no âmbito acadêmico e em órgãos governamentais que se ocupam da migração humana certa preocupação com os rumos recentes do debate, pois há notórias restrições à circulação de pessoas impostas por países desenvolvidos, fortalecimento de movimentos políticos nacionalistas com posturas agressivas e discursos contrários ao acolhimento de migrantes.²

A questão migratória parece não ser política pública prioritária no Brasil. Apesar de estar presente em discursos de autoridades brasileiras e incorporada à estrutura governamental e em instrumentos normativos regulamentadores.³

O artigo analisa recentes fluxos de migrantes ao Brasil no início do século XXI e evidencia a baixa participação brasileira na recepção de pessoas sob a perspectiva mundial. O texto confere particular atenção a aspectos inovadores da nova lei de migração e o papel das instituições que operam a naturalização de imigrantes no Brasil.

O crescimento do contingente de imigrantes no Brasil demanda mais atenção com a política pública migratória e justifica o aperfeiçoamento da modelagem institucional para a devida integração social. Nessa linha, o objetivo da pesquisa é desvelar os desafios inerentes à integração social de imigrantes que requerem a naturalização brasileira e busca responder se existem políticas públicas suficientes para a integração de naturalizados na sociedade brasileira.

Além da introdução, este artigo conta com outras seis seções. Na Seção 2 detalhamos a metodologia adotada na pesquisa. Na Seção 3, apresentamos um panorama dos recentes fluxos de imigrantes internacionais ao Brasil. Em seguida, na Seção 4, abordamos a governança nas políticas públicas de naturalização e ações governamentais facilitadoras

¹ Utilizamos as definições de Valladão (1974, p. 275): nacionalidade como o “vínculo jurídico pessoal de um indivíduo a um Estado-membro da comunidade internacional”; *cidadania*, “vínculo político atribuído ao nacional no gozo dos direitos políticos”; e *naturalidade*, como “vínculo territorial do indivíduo com o local do nascimento”.

² “Devemos ser claros: o ódio anti-imigrante faz parte de um ataque mais amplo à democracia, alimentado por uma agenda insidiosa para manter sistemas racistas e semear dúvidas sobre os resultados das próximas eleições. Os eventos recentes em Springfield, onde imigrantes e comunidades imigrantes estão sendo abertamente alvos e vilipendiados, são um exemplo alarmante - entre muitos - e como mentiras e discurso de ódio rapidamente se transformam em danos reais no mundo” (Wiley 2024, tradução nossa). Discurso proferido em maio de 2024 no *The Leadership Conference on Civil and Human Rights*, coalizão composta por mais de 240 organizações dedicada a promover e proteger os direitos de todas as pessoas nos Estados Unidos.

³ Entre outros instrumentos normativos, mencione-se a Lei nº 13.445/2017 que instituiu a Lei de Migração; o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017 que regulamentou a Lei nº 13.445/2017 e a Portaria nº 623/2020 que dispõe sobre os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira.

da integração social de naturalizados brasileiros. A Seção 5 trata dos arranjos jurídico-institucionais da naturalização de imigrantes no Brasil a partir de 2015. Analisamos as previsões normativas no contexto dos planos meso e microinstitucional dos arranjos jurídico-institucionais, com base nos papéis desempenhados pelo direito nas políticas públicas (Coutinho 2013). Por fim, concluímos a análise do grau de institucionalidade jurídica segundo o modelo de consolidação dos resultados proposto por Machado e Pereira (2024) sob a perspectiva meso e microinstitucional.⁴

2. Metodologia de pesquisa

A análise do grau de institucionalidade das políticas públicas integrativas de naturalizados no Brasil se dirige às ações governamentais, em sentido amplo, nos planos meso e microinstitucional, conforme proposto por Maria Paula Dallari Bucci (2021). No plano macroinstitucional, o enfoque da análise se direciona à relação entre a política e o direito. A análise, no plano microinstitucional, se direciona às ações governamentais.⁵ Por fim, no plano mesoinstitucional, o objeto de análise são os arranjos jurídico-institucionais⁶ que conformam as escolhas políticas discutidas no plano macroinstitucional às ações governamentais que compõem o plano microinstitucional (Bucci 2021). Nessa pesquisa, deixamos de realizar a análise no plano macroinstitucional para direcionar o enfoque nos planos meso e microinstitucional.⁷

A pesquisa utiliza técnicas de análise de conteúdo como suporte para a análise jurídico-institucional das políticas públicas por oferecer precisão e objetividade no alcance de reais significados. A pesquisa teve como foco a interpretação do conteúdo do conjunto de ações governamentais concretizadas em atos normativos que conformam a política pública migratória relacionados na tabela a seguir:

TABELA 1

1981	Decreto n.º 86.715, regulamentava a Lei n.º 6.815 de 1980, que definia a situação jurídica do imigrante e criou o Conselho Nacional de Imigração entre outras providências.
1990	Lei n.º 8.080, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
2015	Portaria MJ n.º 1.949, dispõe sobre os procedimentos relativos à naturalização, à alteração de assentamentos de estrangeiros e averbação de nacionalidade, e à igualdade de direitos entre portugueses e brasileiros.
2017	Lei n.º 13.445, institui a Lei de Migração no Brasil.
2017	Decreto n.º 9.199, regulamenta a Lei n.º 13.445 de 2017, que instituiu a Lei de Migração.

⁴ Enquanto a ênfase da avaliação de políticas públicas é o aspecto quantitativo, o foco da análise de políticas públicas são os aspectos qualitativos do objeto de pesquisa.

⁵ A ação governamental entendida como a “menor unidade da atividade programada do governo” e como o “núcleo de sentido das políticas públicas” (Bucci 2021, p. 123 e p. 227).

⁶ Os arranjos jurídico-institucionais “estruturam, organizam, oferecem meios e conectam as ações governamentais ao “motor” do governo, com o propósito de dar maior efetividade às normas jurídicas, isto é, de assegurar que o direito promova, com sustentabilidade, o “alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade” (TCU 2011, p. 12).

⁷ Optou-se, nesse momento, por direcionar a pesquisa para a análise dos arranjos jurídico-institucionais e ações governamentais que conformam a micropolítica pública da naturalização de imigrantes no Brasil.

2018	Portaria Interministerial n.º 11, dispôs sobre os procedimentos para solicitação de naturalização, de igualdade de direitos, de perda, de reaquisição de nacionalidade brasileira e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira e dá outras providências.
2018	Portaria Interministerial n.º 16, altera a Portaria Interministerial n.º 5, de 27 de fevereiro de 2018, e a Portaria Interministerial n.º 11, de 3 de maio de 2018.
2019	Lei n.º 13.844, estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.
2020	Portaria MJSP n.º 623, dispõe sobre os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira.
2021	Lei n.º 14.284, institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil.

Tabela 1. Conjunto de instrumentos normativos analisados na pesquisa.
(Elaborada pelos autores).

No primeiro momento, a pesquisa de normas jurídicas para a formação do *corpus* da pesquisa se direcionou à legislação da macropolítica pública migratória no Brasil. Na sequência, pesquisamos instrumentos normativos da política pública de naturalização de imigrantes. E, por fim, buscamos por arranjos jurídico-institucionais e ações governamentais relacionadas à política pública de integração social de naturalizando brasileiros.

Consideramos não apenas a Lei instituidora da política pública migratória, mas seu decreto regulamentador, portarias e demais normas jurídicas a ela relacionadas. Contudo, não buscamos por notas taquigráficas de discussões legislativas, vídeos de audiências públicas e justificações de proposições legislativas por se tratar de documentos mais apropriados para compor o *corpus* de pesquisas situadas no plano macroinstitucional.

Após a consolidação do *corpus*, a pesquisa partiu da hipótese de haver baixo grau de institucionalidade jurídica na conformação das políticas públicas de integração social de naturalizando na sociedade brasileira.

Bucci parte do pressuposto de a política atuar por meio de ações governamentais e arranjos institucionais que conformam políticas públicas. Para a autora, o objeto central da análise jurídica das políticas públicas “deve estar centrado na formação do direito, na base dos programas de ação governamental” (Bucci 2021, p. 50), concebendo o direito como verdadeira “tecnologia jurídica governamental” (Bucci 2021, p. 23).

A análise do *corpus* dessa pesquisa vai ao encontro da noção de direito como tecnologia como categoria de análise de políticas públicas proposta por Diogo Coutinho (2013). Para o autor, deve se ter atenção ao aspecto funcional do direito. Nesse sentido, os debates sobre as normas jurídicas e dos seus efeitos não devem se limitar apenas ao aspecto estrutural do direito, comumente “estanques, formais ou procedimentais” (Coutinho 2013, p. 183).

Considerando o direito como tecnologia, conforme proposto por Coutinho (2013), pretendemos responder à seguinte indagação: existem políticas públicas suficientes para

a integração de imigrantes naturalizados na sociedade brasileira? Para tanto, utilizamos um quadro de análise baseado em quatro possíveis papéis a serem desempenhados pelo direito no âmbito das políticas públicas, os quais podem, de igual modo, serem empregados como categorias de análise de políticas públicas: direito como objetivo; direito como caixa de ferramentas; direito como arranjo institucional; e direito como vocalizador de demandas (Coutinho 2013).

Em síntese, o direito como objetivo estabelece as diretrizes e as metas das políticas públicas, com a indicação do ponto de chegada da ação governamental. Sob esse aspecto, o direito como objetivo seria “uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica” (Coutinho 2013, p. 194). A escolha dos meios e modos para se atingir os objetivos estabelecidos nas políticas públicas constitui tarefa eminentemente jurídica e caracteriza o direito, segundo o autor, como caixa de ferramentas. Por sua vez, o direito como vocalizador de demandas pressupõe a existência de procedimentos e regras jurídicas que assegurem, efetivamente, a participação da sociedade nas etapas de conformação de determinada política pública. Por fim, o arranjo institucional informa a estrutura das políticas públicas e como elas se organizam juridicamente para atingir seus objetivos finalísticos. Portanto, definir objetivos e metas sem a definir de forma clara como eles serão alcançados pode levar à construção de políticas públicas malsucedidas.

Coutinho (2013) correlaciona cada um dos quatro papéis a serem desempenhados pelo direito a uma dimensão das políticas públicas. O direito como objetivo se situaria na dimensão substantiva. O direito como arranjo institucional integraria a dimensão estruturante. Já o direito como caixa de ferramentas se posicionaria na dimensão instrumental. E, por fim, o direito como vocalizador de demandas atuaria na dimensão legitimadora.

Da análise dos papéis do direito como tecnologia de políticas públicas emerge a forma como o governo o mobiliza e permite a aferição do grau de institucionalidade das normas jurídicas no contexto das políticas públicas (Coutinho 2013). Consideramos esse percurso metodológico adequado para testar a hipótese da pesquisa.

Machado e Pereira (2024) explicam que a análise do grau de institucionalidade de uma política pública é contextual e propõem um modelo de consolidação dos resultados das análises. Pela sistemática proposta pelos autores, quanto mais papéis forem desempenhados pelo direito, mais elevado será o grau de institucionalidade jurídica. Por outro lado, quanto menos papéis forem desempenhados pelo direito nos arranjos jurídico-institucionais e nas ações governamentais, mais baixo será o grau de institucionalidade jurídica.

3. Os recentes fluxos de imigrantes internacionais ao Brasil

A definição de migrante não dispõe de contornos rígidos e se conforma ao longo dos anos à ocorrência de novos impulsos de deslocamentos transfronteiriços. Por sua vez, o termo refugiado possui definição clara em distintos instrumentos jurídicos internacionais. Nos termos do artigo 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, celebrada no âmbito das Nações Unidas em 1951, e corroborado pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, refugiado é a pessoa que:

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões públicas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e que se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ONU 1951, p. 2)⁸

Outros diplomas internacionais, como a Convenção da Organização da Unidade Africana, expandiram o conceito de refugiado.⁹ No Brasil, a Lei nº 9.474/1997 também adota definição mais abrangente ao considerar refugiado como todo indivíduo que *“devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”* (Lei nº 9.474/1997, grifo nosso).

Nos últimos anos, a distinção entre migrantes e refugiados tem se tornado cada vez mais tênue. Essa aproximação decorre do redirecionamento do enfoque jurídico que passou a considerar o contexto político-social dos países de origem, em detrimento da análise individual dos requerentes. Vale destacar, contudo, que esta pesquisa se direciona à imigração para fins de naturalização brasileira, e não ao refúgio.

A obscuridade em relação ao significado de migrante pode refletir a ausência de governança global e de marcos normativos internacionais claros sobre o tema. Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o termo *migrante* se refere àqueles que decidem se deslocar por conveniência pessoal, em busca de melhores condições de vida (OIM 2009, p. 43).

O Relatório “Perspectivas da População Mundial 2024: Resumo dos Resultados” pela primeira vez projetou tendências prováveis no contexto das migrações internacionais (ONU 2024b). Um dos achados mais relevantes é o papel da imigração para atenuar o declínio populacional de um país. Em 50 países, a imigração é considerada como fator que pode contribuir para compensar a redução no tamanho da população causada por baixos níveis de fertilidade e pelo envelhecimento. Em nações como a Itália, Alemanha e Rússia, onde o tamanho da população atingiu o ápice, a imigração postergou o momento em que esse pico foi alcançado. Além disso, a imigração deve se tornar o principal motor do crescimento populacional em 52 países até 2054, e em 62 países até 2100, incluindo Austrália, Canadá e Estados Unidos da América (ONU 2024b, p. 39).

Por outro lado, segundo o Relatório, a emigração não exerce impacto significativo no tamanho da população de um país. Apesar disso, em 14 países com problemas de fertilidade ultrabaixa, a emigração surge como fator importante na perda populacional entre 2024 e 2054. Em países com níveis de fertilidade abaixo da taxa de reposição, a saída de pessoas em idade reprodutiva pode intensificar ainda mais o declínio do

⁸ Definição prevista no artigo 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. A referida Convenção adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas entrou em vigência internacional em 22 de abril de 1954 e no Brasil com a promulgação do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1960.

⁹ A Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, regula aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África. Nos termos do artigo 1º, II, o termo refugiado *“aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade”* (OUA 1969, p. 3, grifo nosso).

crescimento populacional. Nesses casos, estratégias como a criação de mais oportunidades de trabalho e a promoção da migração de retorno podem ser mais eficazes para desacelerar o declínio populacional a curto prazo do que as políticas que visam aumentar os níveis de fertilidade (ONU 2024b).

Conforme a 13ª edição do Relatório Mundial das Migrações (OIM 2024b), em 2020 cerca de 281 milhões de migrantes realizaram deslocamentos internacionais, número que corresponde a 3,6% da população mundial. Os números crescentes de deslocamentos internacionais são impulsionados por múltiplos fatores: conflitos armados, violência, instabilidade política e econômica, crises ambientais, desastres naturais e mudanças climáticas.

Entre os principais corredores migratórios do mundo destacam-se o do México aos Estados Unidos, com cerca de 11 milhões de pessoas, e o da Síria à Turquia, composto em grande parte por refugiados (OIM 2024). Além disso, em 2022, a ONU identificou 117 milhões de pessoas em deslocamentos internacionais e 71,2 milhões em deslocamentos internos. Os pedidos de asilo subiram de 4,1 milhões em 2020 para 4,4 milhões em 2022, crescimento superior a 30%.

Do ponto de vista demográfico, 52% dos migrantes internacionais eram homens, 48% mulheres. Cerca de 60% migraram por razões laborais e aproximadamente 28 milhões de crianças e adolescentes se encontravam em deslocamento internacional, o que representa 1,4% da população infantil mundial (OIM 2024).

A migração internacional apresenta padrões regionais marcantes. Em 2020, a Ásia foi responsável por 40% dos migrantes internacionais (115 milhões). A migração asiática dirigiu-se, sobretudo, para outros países asiáticos (69 milhões), América do Norte (17,5 milhões) e Europa (23 milhões), crescimento expressivo desta última. A migração africana também aumentou no período: foram 21 milhões de deslocamentos internos e 19,5 milhões para outros continentes (OIM 2024).

No contexto europeu, o Relatório “Migração e Asilo na Europa – Edição 2024”, publicado pela Eurostat (2024), apresenta panorama abrangente sobre os fluxos migratórios no continente europeu e destaca as principais origens dos migrantes e as tendências recentes de deslocamento. Em 2022, cerca de 5,1 milhões de pessoas imigraram para a União Europeia (UE), o que representa mais do dobro, em comparação com 2,4 milhões em 2021. O crescimento significativo em comparação com os anos anteriores decorreu, sobretudo, por conta da guerra da Ucrânia. Cidadãos ucranianos representaram a maior parcela de beneficiários de proteção temporária, número bem superior aos de outras nacionalidades. Alemanha, Espanha e Itália foram os principais destinos dos imigrantes. O relatório também aponta que permanecem deslocamentos intraeuropeus intensos.

Além da migração por motivos de asilo e proteção internacional, os dados indicam que a migração por motivos econômicos segue como uma das mais expressivas. Sírios, afegãos e venezuelanos figuram entre os principais grupos que pediram asilo na UE, o que reflete a persistência de crises humanitárias em seus países de origem. Os pedidos de asilo aumentaram 50% em relação aos anos anteriores, o que evidencia crescente pressão sobre os sistemas de acolhimento dos Estados-membros. O relatório evidencia ainda tendência de rejuvenescimento do perfil migratório, com número crescente de jovens entre os migrantes. Por fim, observa-se resposta diferenciada dos países da UE às

diversas ondas migratórias, o que impõe desafios significativos para a formulação de políticas públicas comuns e sustentáveis em matéria de migração e asilo (Eurostat 2024).

A América Latina e Caribe mantêm fluxo migratório intenso com a América do Norte – mais de 25 milhões em 2020 -, e vêm apresentando crescimento expressivo de migração intrarregional. Cerca de 11 milhões de migrantes da região vivem em outros países latino-americanos. Em contrapartida, a presença de europeus e norte-americanos na América Latina é relativamente modesta, girou em torno de 2,7 milhões em 2020 (OIM 2024).

No contexto brasileiro, destaca-se o aumento da imigração venezuelana, impulsionada pela crise humanitária naquele país. Desde 2016, o fluxo de venezuelanos ao Brasil cresceu substancialmente. Pesquisa de Domeniconi, Baeninger e Demétrio (2021) demonstra que, mesmo antes desse crescimento, já havia imigrantes venezuelanos com alta qualificação com atuação em setores como tecnologia, inovação e produção de conhecimento.

Garantir assistência humanitária e integração socioeconômica é um dos maiores desafios do Brasil frente à imigração venezuelana. Isso envolve não apenas acolhimento físico, mas também acesso à educação, saúde, trabalho e documentação migratória. Segundo Dauer e Macedo (2021) parcerias com organizações internacionais, como a OIM, são essenciais para enfrentar esses desafios.

Além de venezuelanos, migrantes haitianos, cubanos e africanos também buscam o Brasil como destino. Figueredo e Zanelatto (2017) apontam notável diversificação de países de origem após a virada do milênio, intensificada por crises políticas e econômicas em países vizinhos. Ressalta-se o crescimento da imigração de africanos no estado do Ceará, onde foram identificadas implicações sociais, educacionais e culturais relevantes, além de desafios de integração (Bomtempo e Sena 2021).

Entre 2019 e 2024, verificou-se aumento expressivo de pedidos de naturalização brasileira. A tabela 2 sintetiza a evolução desse aumento.

TABELA 2

Ano	Deferidos	Indeferidos	Total
2016	2716	367	3083
2017	1466	303	1769
2018	1661	322	1983
2019	7627	2705	10332
2020	3506	1168	4674
2021	2198	3487	5685
2022	4384	10427	14811
2023	9779	5476	15255
2024	12443	6132	18575

Tabela 2. Processos de naturalização.
(Fonte: *site* do MJSP 2024.)

Esse crescimento está relacionado não apenas ao aumento do número de imigrantes, mas à busca por estabilidade jurídica e integração plena à sociedade brasileira. Em 2024, 66,98% dos pedidos de naturalização foram deferidos, o que demonstra tendência de aceitação progressiva, apesar das dificuldades burocráticas.

Dados do Sistema de Tráfico Internacional¹⁰ (STI) do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) apontam que, em 2024, o Brasil registrou 31.491.446 milhões de movimentações migratórias em suas fronteiras, sendo 15.769.228 entradas e 15.722.218 saídas. Argentinos, chilenos e americanos foram, respectivamente, os responsáveis pelos maiores fluxos migratórios ao Brasil. Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram os locais de maior movimentação migratória. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) emitiu 196.053 vistos a imigrantes no Brasil em 2024 (Observatório das Migrações Internacionais 2025).

Nos últimos 5 anos, o Brasil teve 405.203 saídas a mais do que o número de entradas. Para facilitar a visualização, a tabela 3 mostra os fluxos migratórios no período e os países com mais movimentação no território brasileiro:

TABELA 3

Ano	Entradas	Saídas	Balanço	País A	País B	País C
2020	4.969.644	4.747.997	221.647	Argentina	EUA	Chile
2021	2.944.146	3.099.333	-155.187	EUA	Argentina	Paraguai
2022	9.322.677	9.636.718	-314.041	Argentina	Paraguai	EUA
2023	13.579.662	13.784.294	-204.632	Argentina	Chile	EUA
2024	15.769.228	15.722.218	47.010	Argentina	Chile	EUA
Total	46.585.357	46.990.560	-405.203			

Tabela 3. Fluxos migratórios ao Brasil nos últimos 5 anos.

(Fonte: Observatório das Migrações Internacionais 2025.)

Outro fator relevante foi o retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, em 2023, o que reafirma o compromisso do país com a proteção dos direitos dos migrantes, bem como o reconhecimento da crescente importância da governança migratória em nível internacional (OIM 2024a).

Por fim, observa-se o Brasil como rota de passagem para migrantes com destino aos Estados Unidos ou Canadá, especialmente a partir de 2022, devido à desnecessidade de visto para entrada em alguns países sul-americanos. Cerca de 10% dos migrantes que atravessaram o *Darien Gap*¹¹ naquele ano eram provenientes da África e da Ásia. Embora

¹⁰ O STI é um *software* gerenciado pela Polícia Federal para monitorar a movimentação de pessoas no contexto migratório e de segurança pública. Ele está integrado a outros sistemas como o SisMigra (Sistema de Registro Nacional Migratório) e o STI-MAR (Módulo de Alertas e Restrições), e tem como objetivo central registrar e acompanhar entradas e saídas do país, e assim contribuir para políticas migratórias e de segurança nacional.

¹¹ *Darién Gap* ou Tampão de Darién é uma região entre o Panamá e a Colômbia utilizado como passagem por migrantes da América do Sul e do Caribe para a fronteira sul dos Estados Unidos ou para o Canadá, pois muitos países da América Central dificultam a entrada de migrantes em seus territórios, principalmente

o destino de muitos seja a América do Norte, parte dos migrantes permanece em países da América do Sul, incluindo o Brasil, por dificuldades logísticas, financeiras, barreiras linguísticas, culturais e sociais significativas (OIM 2024).

4. A governança e as ações governamentais na naturalização de imigrantes no Brasil

Políticas públicas podem ser entendidas como “um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (Bertuol e Costa 2021, p. 148). Essa articulação necessita de ações para se alcançar os objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar (Martins 2003, 2007). Portanto, política pública se refere “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (Procopiuk 2013 *apud* TCU 2014, p. 21).

Políticas públicas são formadas por múltiplos atores e costumam receber distintas influências em sua formação. De acordo com o *Government Accountability Office*, as organizações colaboradoras devem trabalhar em conjunto para definir seus papéis, responsabilidades e liderança. As organizações poderão esclarecer as funções específicas de cada membro e organizar os esforços para facilitar a tomada de decisão. Lideranças comprometidas são necessárias para a superação de eventuais entraves que poderão surgir durante o ciclo de implementação da política pública (United States 2005). Nesse contexto, a governança da política pública migratória brasileira parece necessitar de aprimoramento quanto à clareza na definição de papéis dos múltiplos atores que a implementam.

A governança pública transcende o Estado ao contemplar atores da sociedade civil como partes essenciais do processo de governo. Nas palavras de Procopiuk (2013 *apud* TCU 2014, p. 29), a governança pública pode ocorrer em “qualquer coletividade, pública ou privada, que se utilize de mecanismos formais ou informais de direção para demandar soluções, estruturar objetivos, direcionar problemas, buscar a efetivação de políticas públicas e gerar confiança”.

A governança é fator fundamental para resultados melhores no campo do desenvolvimento econômico e social. Pesquisa realizada pelo Banco Mundial em mais de 150 países indicou a qualidade da governança como determinante para o desenvolvimento de uma nação (Kaufmann *et al.* 1999). Países com estruturas de governança mais robustas tendem a experimentar crescimento econômico e progresso social melhores. Os autores da pesquisa construíram seis indicadores agregados que correspondem a conceitos fundamentais de governança: voz e responsabilidade, instabilidade política e violência, eficácia do governo, carga regulatória, estado de direito e corrupção. Esses indicadores interrelacionados demonstram como a governança pode impactar no desenvolvimento de um país. Os achados destacam, ainda, que a qualidade regulatória e o estado de direito são indicadores fundamentais. Esses achados sugerem que a melhoria da governança pode levar a benefícios tangíveis no desenvolvimento de um país (Kaufmann *et al.* 1999).

os provenientes da África e Ásia. Estima-se que em 2023, 400 mil pessoas utilizaram esse caminho para acessar os Estados Unidos.

A expressão governança pública possui multiplicidade de significados, a depender do contexto e do campo de aplicação.¹² Peters (2012 *apud* TCU 2014, p. 12) apresenta quatro pilares compreendidos pela boa governança pública: 1) definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade; 2) coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização; 3) condições para implementação das políticas públicas que devem considerar a capacidade da burocracia estatal e arranjos institucionais que propiciem a atuação conjunta com entes não governamentais; e, por fim, 4) a necessidade de monitoramento e avaliação para propiciar o aperfeiçoamento contínuo e criar condições para que haja *accountability* com medidas de transparência da ação pública para a sociedade.

Arranjos institucionais possuem importância central na governança pública ao modelarem o ciclo de políticas públicas. Eles podem ser direcionados a estruturas, processos, mecanismos e princípios de governança e seus impactos devem ser considerados em distintas dimensões. Os arranjos institucionais influenciam o ciclo de políticas públicas cujos resultados devem ser direcionados à sociedade.

A mobilidade internacional de pessoas impõe a necessidade de superação de desafios. O reconhecimento dessa necessidade incluiu o tema na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que destacou a contribuição positiva dos migrantes para o desenvolvimento inclusivo e sustentável. Nesse contexto, a migração internacional constatou o fim da escravidão moderna e o enfrentamento da vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes como alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU 2024a). A meta 10.7 faz referência central à migração e aponta para a finalidade de facilitar “uma migração e mobilidade ordenada, segura, regular e responsável, inclusive através da implementação de políticas de migração planejadas e bem gerenciadas” (OIM 2015, p. 1).

Em 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU) declarou ser imprescindível que os órgãos responsáveis pela governança das políticas de controle migratório contribuam para o aperfeiçoamento das políticas públicas a fim de melhorar a interrelação com as populações originárias de outros países. Nessa fiscalização, o Tribunal constatou que não há no Brasil política pública nacional de imigração, formal, instituída e legitimada pelo Congresso Nacional.

Para o TCU faltam ações coordenadas para cuidar do ingresso e permanência de imigrantes no país, embora exista emaranhado de normativos vigentes sobre o tema. Na ocasião, o TCU constatou a produção de resoluções pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIG)¹³ e pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)¹⁴ de maneira circunstancial e reativa aos problemas, por vezes em confronto com as leis nº 6.815/1980 e nº 9.474/1997. Ainda, o TCU não identificou a visão de futuro sobre os propósitos,

¹² A depender do contexto, pode-se falar em governança corporativa, participativa, global, de tecnologia da informação, ambiental, de políticas públicas, entre inúmeras possibilidades (Gisselquist 2012).

¹³ O CNIG formula a política migratória laboral brasileira por meio da edição de Resoluções Normativas e edita Resoluções Conjuntas com outros atores envolvidos na política migratória nacional (Portal de Imigração Laboral 2024).

¹⁴ O Conare é órgão colegiado, vinculado ao MJSP, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Suas competências e composição estão definidas no art. 12 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Para mais detalhes, acesse o Regimento Interno do Conare.

objetivos, indicadores, meios de monitoramento e metas em níveis estratégicos, intermediários e operacionais para a política nacional de imigração. Tampouco identificou ações e objetivos específicos alinhados entre as instituições envolvidas no processo de imigração, o que prejudica a obtenção dos resultados da política pública.

Sob a perspectiva do direito como objetivo, na linha da constatação do TCU, pesquisa detectou carência de política pública estruturada com o objetivo de integrar imigrantes à sociedade brasileira. As ações governamentais existentes podem até favorecer a integração social de forma circunstancial, mas não com esse objetivo específico. E a falta de ações e objetivos específicos alinhados entre as instituições envolvidas no processo de imigração prejudicam a obtenção de resultados da política pública migratória brasileira. Portanto, a análise microinstitucional permite afirmar que a carência de ações governamentais específicas para fins de integração social de imigrantes que buscam a naturalização brasileira impacta de forma negativa no resultado da avaliação de seu grau de institucionalidade.

A fim de reverter esse quadro, o Tribunal determinou ao CNIG a coordenação da formulação da política de imigração do Brasil e recomendou o desenvolvimento de planejamento estratégico aos órgãos dedicados às atividades de imigração (TCU 2017). Isso se daria com a adoção de providências efetivas para o compartilhamento das bases de dados de seus sistemas de informações e cientificação quanto à edição de resoluções em desacordo com a legislação em vigor.

Ao Conare, o TCU determinou a revisão da Resolução Normativa nº 18/2014 em virtude de sua incompatibilidade com as leis n.ºs 6.815/1980 e 9.474/1997. Por fim, determinou ao Ministério da Justiça em conjunto com a PF a implementação de mecanismos que possibilitem o controle no ingresso de imigrantes e recomendou à PF a disponibilização da base de dados, relatórios gerenciais e rotinas para verificações de informações. Com a implementação dessas medidas, o Tribunal pretende gerar ambiente propício para a definição de contornos da política pública migratória no Brasil (TCU 2017).

Em 2019, a Lei nº 13.844 reestruturou a administração pública federal.¹⁵ A nova estrutura transferiu atribuições relativas à migração laboral do então Ministério do Trabalho para o MJSP. Integram a estrutura do MJSP a PF e a Secretaria Nacional de Justiça (Senajus), na qual está inserido o Demig, composto, por sua vez, por quatro Coordenações-gerais, a de Política Migratória; do Conare; de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes; e de Imigração Laboral. A Demig é ainda responsável pelo processamento das solicitações de naturalização de imigrantes no Brasil.

Em 2022, a OIM detectou avanços na regulamentação de diversos temas da Lei de Migração, como na atuação integrada do MJSP com outros ministérios na construção de portarias interministeriais, em especial junto ao MRE, ao Ministério da Economia, ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil da Presidência da República.

A OIM, em trabalho em conjunto com a *Economist Impact*, desenvolveu Indicadores da Governança Migratória (do inglês *Migration Governance Indicators* - MGI). São cerca de 90 indicadores sobre políticas de fortalecimento de suas estruturas de governança de migração (OIM 2022). Os indicadores não são utilizados para classificar os países em

¹⁵ Atualmente a estrutura da administração pública federal está prevista na Lei nº 14.600/2023 e a atribuição legal do MJSP para tratar da nacionalidade está prevista no artigo 35, VII da referida lei.

relação às suas políticas migratórias nem medem eficácia institucional a partir dos resultados das políticas migratórias; eles sinalizam o nível de acesso de migrantes a serviços sociais como saúde, educação, segurança social, a reunificação familiar, o acesso ao trabalho, à residência e à cidadania. Espera-se que os indicadores contribuam para a adoção de boas práticas e para o fortalecimento de estruturas de governança migratória.

No Brasil, imigrantes podem, independentemente do seu *status* legal, ter acesso gratuito à saúde, nos termos da Lei nº 8.080/90. O mesmo princípio não discriminatório se aplica ao campo da assistência social ao conferir proteção social a cidadãos em situações de vulnerabilidade ou risco social nos níveis federal, estadual e municipal. São serviços direcionados a pessoas com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, com necessidades específicas a serem atendidas.

Fomenta-se a integração social de migrantes com acesso a benefícios de assistência social como o Bolsa Família, principal programa federal de transferência de renda, o Auxílio Brasil e o Benefício de Prestação Continuada, destinado a pessoas com deficiência e idosos (Ministério do Desenvolvimento Agrário 2016, Ministério da Cidadania 2022). Além disso, os imigrantes também puderam acessar o Auxílio Emergencial fornecido pelo Governo Federal no contexto da pandemia de COVID-19.

Há, portanto, relativo grau de mobilização do direito como caixa de ferramentas. O acesso a benefícios sociais facilita a integração social, mesmo quando não direcionados especificamente aos imigrantes em processo de naturalização brasileira (Baeninger e Silva 2018). Contudo, Breitenvieser (2022) alerta pela inexistência de indicadores que sinalizem o nível de acesso de migrantes a serviços sociais como saúde, educação, segurança social, a reunificação familiar, o acesso ao trabalho, à residência e à cidadania. A implementação desses indicadores pode contribuir para a adoção de boas práticas e para o fortalecimento de estruturas de governança migratória.

Em 2013, criou-se o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), fruto de parceria entre o Ministério do Trabalho e a Universidade de Brasília (UnB). Os objetivos do Observatório são ampliar o conhecimento sobre os fluxos migratórios internacionais ao Brasil e apontar estratégias para a formulação de políticas públicas migratórias, de emigração e migração de retorno de brasileiros. Por meio de Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o MJSP, MRE, Ministério da Economia, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), UnB e PF, o Estado Brasileiro consolida dados socioeconômicos e demográficos de refugiados e imigrantes.¹⁶

O artigo 120 da Lei de Migração prevê a implementação de Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA) (Política 2024) articulada com os governos estaduais e municipais, além de prever a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e o setor privado.¹⁷ Atualmente, a PNMRA se materializa pela

¹⁶ O sítio eletrônico do OBMigra está hospedado no Portal da Imigração do MJSP. Os relatórios publicados pelo Observatório podem ser consultados em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados>. A página eletrônica do OBMigra foi atualizada em 2025. Além dos relatórios, passou a contar com um aplicativo de BI que proporciona consulta mais sofisticada aos pesquisadores. O acesso direto à plataforma pode ser feito pelo seguinte endereço: <https://www.datamigra.unb.br/>

¹⁷ Nos termos do artigo 120 da Lei de Migração, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia “*terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de*

edição de atos normativos e de ações concretas de entes federativos e da própria sociedade civil. Enquanto a Política Nacional não for implementada, ela se materializa de forma fragmentada por meio da edição de portarias ministeriais, de resoluções entre outros instrumentos normativos.

O direito como vocalizador de demandas evidencia que enquanto não for regulamentado o artigo 120 da Lei de Migração que prevê a implementação da PNMRA de forma articulada com os governos estaduais e municipais, a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e o setor privado ficará prejudicada, o que enfraquece a dimensão legitimadora do direito.

O Brasil é país de origem, trânsito e destino de migrantes. A necessidade de aperfeiçoamento da governança da política migratória é objeto de debate nos principais foros internacionais sobre migrações. Na pauta está a busca pela melhoria da coordenação entre os atores do sistema migratório, a implementação de medidas de acolhimento nos países de destino e a superação de vulnerabilidades. Tais medidas podem reduzir o número de migrantes vítimas de redes transnacionais de tráfico de migrantes e contribuir para a criação de canais regulares e seguros de migração, o que enfraqueceria rotas migratórias irregulares (Sant'Ana 2022).

A fragmentariedade da execução de políticas migratórias no Brasil deve ser um ponto de reflexão. O MRE trata a política migratória em três setores: no Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos, no Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais e no Departamento de Organismos Internacionais. Essa repartição pode prejudicar a articulação da política pública e enfraquecer o papel do Itamaraty no CNIG e no Conare, colegiados responsáveis pela formulação e implementação de políticas nacionais em suas áreas de competência (Sant'Ana 2022).

Portanto, a visão do direito como arranjo institucional possibilitou constatar a falta de arranjos jurídicos-institucionais com o objetivo de integrar socialmente pessoas naturalizadas brasileiras. A produção de resoluções pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIG) e pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) de maneira circunstancial e reativa aos problemas não supre essa lacuna e não se pode esquecer que a integração social pode ser instrumento importante para prevenir problemas sociais.

Um desafio do Brasil é a reformulação da estrutura governamental de forma que possa facilitar a implementação de políticas públicas direcionadas à integração de naturalizados brasileiros. No campo educacional, não há políticas públicas que considerem as especificidades de naturalizados migrantes, como a língua e a cultura do país de origem. Política pública educacional eficaz facilita a integração e contribui para a superação de desigualdades sociais.

Esse tema foi objeto de debate com especialistas do campo, professores, gestores escolares e defensores de direitos humanos para migrantes internacionais. Houve consenso pela necessidade de políticas educacionais que considerem as diferentes trajetórias migratórias e as condições socioeconômicas dos estudantes migrantes a fim de se proporcionar educação igualitária entre indivíduos de diferentes origens. Por fim, concluíram pela necessidade de um sistema de governança que proporcione o direito à

cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento".

educação como direito fundamental para todos, independentemente da situação migratória ou da existência de documentos oficiais de identidade (Bruel *et al.* 2021).

5. Análise dos arranjos jurídico-institucionais da naturalização de imigrantes no Brasil a partir de 2015

O objetivo desta etapa é a análise do conteúdo dos arranjos jurídico-institucionais da naturalização de imigrantes no Brasil. A pesquisa inicia com a análise da Portaria MJ nº 1.949/2015 e passa pelos instrumentos normativos editados após o início da vigência da Nova Lei de Migração até a edição da Portaria nº 623/2020, atualmente em vigor.

Pesquisa de Siciliano (2013) mostrou o crescimento da hostilidade aos imigrantes na maior parte dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde 1960. A perspectiva de grande parte das pesquisas sobre políticas migratórias é, em verdade, sobre política de proteção aos cidadãos nacionais, seja na dimensão da segurança física, de seus empregos ou de sua cultura.

Em boa medida, a Política Migratória é considerada política pública nacional-protecionista que visa defender interesses nacionais de determinado Estado por meio da negação de direitos àqueles que venham de fora e tentem integrar a nova sociedade. Alguns dos desafios incluem a falta de contornos claros da política migratória, a ausência de estrutura institucional adequada para implementar políticas migratórias, a falta de dados confiáveis sobre a imigração, discriminações e xenofobia. Por fim, a pesquisa destaca a necessidade de promoção de políticas migratórias inclusivas que respeitem os direitos dos imigrantes e contributivas para o desenvolvimento do país (Siciliano 2013).

No Brasil, o tema migrações é regulamentado pela Lei nº 13.445 de 2017, que preconiza a política migratória sob perspectiva humanista. No entanto, pesquisadora adverte que o avanço nessa perspectiva humanista, por si só, não garante melhores condições de vida e que, desde a sua concepção, a Nova Lei de Migração estaria sendo regulamentada em contexto político e econômico adversos (Manjabosco 2020).

Pesquisadores se dedicaram à análise do tratamento conferido pelo Brasil aos imigrantes. Consideraram como recorte da análise a nova lógica humanitária introduzida pela Lei de Migração de 2017. Para eles, o raciocínio indutivo, a partir da leitura e interpretação da Constituição de 1988, dos tratados internacionais de direitos humanos, das leis brasileiras sobre imigração e dos atos normativos infralegais deve ser articulado de forma coordenada. Imigrar deve ser interpretado como direito humano, mas o Brasil é seletivo quanto à nacionalidade dos imigrantes. Haveria utilitarismo ao se permitir e até mesmo ao se incentivar determinadas nacionalidades como estratégia. Nesse raciocínio, seríamos colonizados pela economia em vez de conduzidos pela proteção humanitária (Greco e Folea 2022).

A lei garante ao imigrante em território brasileiro condição de igualdade com os nacionais e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Ainda, o legislador cuidou de assegurar o direito de entrar, permanecer, sair e reingressar no Brasil, mesmo pendente pedido de autorização de residência, de

prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência.¹⁸ São previsões importantes, pois conferem tranquilidade aos imigrantes que desejam se regularizar e obter naturalização.

A Lei de Migração substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980. Esperava-se pela superação do paradigma da segurança nacional que moldava a política migratória brasileira. O antigo Estatuto, herança do regime militar, tratava o imigrante como ameaça à segurança nacional e ao mercado de trabalho, o que se tornou anacrônico com a Constituição da República de 1988. A elaboração da nova lei envolveu a participação social com a 1.^a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) e a participação de especialistas com a proposta de um novo marco legal baseado em direitos humanos (Nicola 2014).

No entanto, Sartaretto e Baggio (2019) advertem que o processo legislativo e as decisões do poder executivo mantiveram traços ideológicos voltados à segurança nacional. Apontam as pesquisadoras que, apesar dos avanços, a nova lei não superou completamente a visão do migrante como ameaça, nem consolidou a migração como direito humano fundamental. A persistência dessa lógica securitária, mesmo após a redemocratização, reflete a dificuldade de o Brasil superar seu passado autoritário e garantir uma política migratória plenamente alinhada aos direitos humanos.

Em outra pesquisa, Moreira (2018) adverte que apesar de a Nova Lei se afastar do paradigma de securitização em relação ao antigo estatuto do estrangeiro, repudiar a xenofobia e reconhecer o migrante como sujeito de direitos, há na lei importante lacuna em relação à perspectiva de gênero, o que pode acarretar implicações negativas, especialmente para mulheres migrantes latino-americanas e pobres. Aponta a pesquisa que essa omissão pode contribuir para a desigualdade entre homens e mulheres ao não reconhecer a especificidade da opressão e a vulnerabilidade enfrentadas por elas, o que dificulta a superação de sua situação desfavorável e contribui para a manutenção dessas mulheres em empregos de baixa remuneração. Por fim, a ausência de abordagem sob a perspectiva de gênero na lei de migração pode dificultar o acesso das mulheres migrantes a serviços públicos e aumentar sua exposição à violência de gênero e à exploração sexual.

Nesse contexto, a naturalização emerge como política pública importante para a integração de imigrantes à sociedade brasileira. Ela representa o principal meio de obtenção da nacionalidade brasileira. Conforme exposto, a nova lei trouxe avanços em relação ao antigo Estatuto do Estrangeiro, mas pesquisadores revelam que ainda há desafios a serem superados.

Pesquisa de Guimarães, Marques e Alves (2021) aponta que a política pública de naturalização brasileira de imigrantes possui lacunas e carece de melhorias. Os pesquisadores analisaram casos relevantes de formas atípicas de aquisição da nacionalidade brasileira, compararam as inovações da Lei de Migração Brasileira de 2017 com o antigo Estatuto do Estrangeiro de 1980 e discutiram as hipóteses de naturalização pelo casamento e pela relação de emprego, as modalidades de naturalização especial e

¹⁸ É o disposto no *caput* do artigo 4º da lei de migração cujo incisos prevê rol extenso de direitos fundamentais assegurados aos migrantes no Brasil. As previsões citadas referentes à regularização migratória estão previstas nos incisos XV e XVI do mesmo dispositivo legal (Lei nº 13.445).

provisória e apresentaram reflexões sobre avanços e omissões da Nova Lei (Guimarães *et al.* 2021, pp. 50-68).

A pesquisa concluiu que a Nova Lei de Migração Brasileira avançou ao regulamentar as modalidades de naturalização especial e provisória e ao ampliar as hipóteses de naturalização. Contudo, houve omissões, como a ausência de regulamentação para a situação de menores que possuem nacionalidade provisória e sofrem de transtornos mentais. Ainda, afirmaram que a lei deixou de enfrentar a condição jurídica da criança adotada no exterior por brasileiros e da gestação por substituição internacional envolvendo pais brasileiros.¹⁹ Para além dessas omissões, destacaram a importância de se garantir a proteção dos direitos humanos dos migrantes e de suas famílias, em conformidade com os valores fundamentais da sociedade brasileira (Guimarães *et al.* 2021, pp. 50-68).

A fim de preencher lacunas normativas importantes como essas e alcançar os objetivos declarados pela atual Lei de Migração, a política pública de naturalização de imigrantes no Brasil deve estar associada ao efetivo cumprimento do princípio da não criminalização das migrações. Isso impõe a abstenção de práticas seletivas e crimigratórias e a vedação de exigências normativas cuja dificuldade de cumprimento embarçam o *status* jurídico do imigrante no país de acolhimento, além de mitigar a subintegração social e a negação de cidadania.

A Portaria MJ nº 1.949/2015, a última editada sob a vigência do antigo Estatuto do Estrangeiro, regulamentou a naturalização de imigrantes, normatizou a transformação da naturalização provisória em definitiva, a naturalização especial por casamento com integrante do Serviço Exterior Brasileiro em atividade ou com pessoa a serviço do Estado brasileiro no exterior e a naturalização especial pelo fato de o imigrante ser ou ter sido empregado em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil (Portaria nº 1949), categorias previstas na Lei nº 6.815/1980.²⁰

Esse instrumento normativo previa multiplicidade de instituições as quais poderiam ser endereçadas o requerimento de naturalização. A Portaria previa a apresentação do pedido de naturalização provisória ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) ou em qualquer unidade da Polícia Federal (PF). Por sua vez, a solicitação da naturalização especial deveria ser formulada diretamente ao Ministério da Justiça ou à autoridade consular brasileira (Portaria nº 1949).

Em 2018, a Portaria Interministerial nº 11 deixou de admitir a apresentação de requerimento de naturalização diretamente ao MJSP e à autoridade consular brasileira. O referido instrumento normativo uniformizou o endereçamento do pedido de naturalização apenas ao Ministério da Justiça por meio da apresentação do pedido em qualquer unidade da PF (Portaria Interministerial nº 11).²¹

¹⁹ Esclareceram os autores que a gestação por substituição internacional – “também conhecida como ‘barriga de aluguel’ ou ‘útero de substituição’ - envolvendo pais brasileiros ‘é aquela em que um casal contrata uma mulher de outra nacionalidade para dar à luz a um filho, que por vezes é fruto de doação de material fecundante de pessoas de uma terceira nacionalidade’” (Massaro 2014 *apud* Guimarães *et al.* 2021, p. 61).

²⁰ Respectivamente previstas no artigo 114, I e II, da Lei nº 6.815, de 1980.

²¹ A Portaria foi editada pelos Ministros de Estado da Justiça e Extraordinário da Segurança Pública em razão do desmembramento das Pastas.

Outra mudança relevante foi sobre a decisão de mérito dos pedidos de naturalização. Entre 2015 e 2018, a decisão a respeito do pedido competia ao Departamento de Estrangeiros, nos termos do artigo 4º da Portaria MJ nº 1.949/2015. Em 2018, com a edição da Portaria Interministerial nº 11, tal decisão passou a ser do Secretário Nacional de Justiça, após parecer fundamentado sobre o mérito do pedido pelo Departamento de Migrações.²²

A comprovação da capacidade de se comunicar em língua portuguesa, nos termos do artigo 5º da Portaria Ministerial nº 11/2018, se fazia apenas por meio de apresentação do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras). Aproveitaram-se, no entanto, os testes de português realizados antes de sua vigência na instrução dos processos de naturalização.²³ Ainda em 2018, nova alteração promovida pela Portaria Interministerial nº 16 no artigo 5º da Portaria Interministerial nº 11 ampliou a possibilidade de comprovação da capacidade de se comunica em língua portuguesa por meio de extenso rol de documentos.

A importância de domínio do idioma do país de destino foi objeto de pesquisa. Segundo Cabral (2021), quanto mais domínio do idioma, mais espaço o imigrante pode conquistar no mercado de trabalho. Haveria a falsa ideia de a cidadania consistir-se em chave para abrir portas no país escolhido. No entanto, a pesquisa desvelou que a aquisição da cidadania é importante, mas não abriria, de imediato, as “portas” no mercado de trabalho. Por outro lado, a capacidade linguística seria mais relevante para a conquista de um bom emprego (Cabral 2021).

A extinção da residência contínua é considerada importante alteração implementada pela Nova Lei de Migrações. O revogado artigo 112, III, do Estatuto dos Estrangeiros previa a residência contínua no território nacional pelo prazo mínimo de 4 anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização, como condição para a concessão do pedido de naturalização²⁴. Nos termos do artigo 11 da Portaria MJ nº 1.949/2015, a residência contínua e ininterrupta revelava a vontade de o naturalizando se estabelecer no território nacional e de se inserir no convívio da sociedade brasileira.²⁵ A Lei nº 13.445/2017 deixou de prever essa categoria como condição à obtenção da naturalização.

Em 2020, a Portaria nº 623 passou a regulamentar os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira. O endereçamento dos pedidos de naturalização passou outra vez por mudança de destinatário. Conforme o

²² Nos termos do artigo 9º da Portaria Interministerial nº 11/2018, *“instruído o processo de naturalização, o Departamento de Migrações emitirá parecer fundamentado sobre o mérito do pedido e o encaminhará ao Secretário Nacional de Justiça para decisão”*.

²³ Era a previsão do artigo 5º da Portaria Interministerial nº 11/2018.

²⁴ Nos termos do artigo 6º da Portaria nº 623/2020, vigente, esse prazo pode ser reduzido em caso de *“relevância do serviço prestado ou a ser prestado ao País e sobre a capacidade profissional, científica ou artística, para efeitos de redução do prazo de residência de que trata o artigo 236 do Decreto nº 9.199, de 2017”* (grifo nosso).

²⁵ Para fins de comprovação da residência contínua, a Portaria previa extenso rol de documentos como atestado policial; comprovantes de endereço como contas de água, energia ou telefone; cópia de contrato de locação ou escritura de compra e venda de imóvel; declaração de instituição financeira atestando cadastro de cliente; declaração de empregador atestando vínculo empregatício naquela localidade; certidão emitida pela Polícia Federal em que conste as saídas e ingressos no território nacional; e ainda, possibilidade aberta de aceitação de outros documentos que atestem a residência contínua e ininterrupta no País (Portaria nº 1.949).

artigo 3º da Portaria nº 623, o requerimento de naturalização deve ser endereçado, por meio de sistema eletrônico específico, à Coordenação de Processos Migratórios.

Apesar de a solicitação de naturalização ser direcionada à Coordenação de Processos Migratórios, a PF é a instituição responsável pela instrução do procedimento. Caso seja necessário, competirá à PF notificar o requerente para complementar ou retificar a documentação apresentada; coletar dados biométricos; prestar informações sobre os antecedentes criminais e movimentação migratória do requerente; realizar diligências e entrevista gravada, caso necessário; e emitir relatório opinativo recomendando a procedência ou não do pedido. Ao final da instrução, a PF confeccionará relatório opinativo sobre o mérito do pedido de naturalização, conforme a previsão do artigo 7º, inciso V, e o encaminhará para a análise do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (Demig).

Após o recebimento do procedimento de naturalização, a Divisão de Nacionalidade e Naturalização (Dinat) do Demig poderá realizar diligências e entrevista gravada; notificar o requerente para retificar ou complementar a documentação apresentada, prestar esclarecimentos; ou requerer, fundamentadamente, diligências complementares à PF. Ao final da instrução, a Dinat emitirá parecer fundamentado sobre o pedido de naturalização e o encaminhará à Coordenação de Processos Migratórios para decisão. Em caso de improcedência do pedido, eventual recurso poderá ser protocolado nas unidades da PF ou no MJSP em relação ao qual o Coordenador-Geral de Política Migratória do Demig emitirá decisão.²⁶

A espera da cidadania pode ser considerada forma de subjugar estrangeiros. A espera pela cidadania pode potencializar vulnerabilidade social e remeter a população migrante para mecanismos de poder em terra de ninguém. A espera, pelas implicações que possui, equivaleria à cidadania adiada, lugar de acutilamento das expressões de questões sociais visíveis, contribuiria para invisibilizar a precarização das condições de vida de imigrantes e potencializar irregularidades no processo de regularização da cidadania participativa (Santos e Alves 2022). A condição irregular e a ausência de direitos de cidadania submetem imigrantes a uma espécie de espera indefinida permeada por medo, incertezas, ameaças e possibilidade iminente de detenção ou deportação, além de submetê-los pelo tempo em que permanecem no país à pressão constante.

Crespo e Machado (2024, pp. 55-74) alertam que arranjos institucionais restritivos podem conduzir imigrantes à permanência ilegal. Essa dificuldade pode surgir em procedimentos de naturalização previstos nos Anexos I a IV da Portaria nº 623/2020, atualmente em vigor. A necessidade de apresentação de documentos de difícil obtenção pelos imigrantes pode se constituir em obstáculo à naturalização. O item 6 do Anexo I prevê como dever de apresentação pelo interessado na naturalização ordinária brasileira:

Atestado de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pelo país de origem legalizado e traduzido, no Brasil, por tradutor público juramentado, observada a Convenção sobre a eliminação da exigência de legalização de documentos públicos

²⁶ Artigos 7º e 8º da Portaria nº 623/2020.

estrangeiros, promulgada pelo Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016. (Portaria nº 623, grifo nosso)

A princípio, a referida exigência visa atender a previsão do inciso IV do artigo 65 da Lei nº 13.445/2017 segundo a qual o interessado na naturalização ordinária brasileira deve “não possuir condenação criminal ou estiver reabilitado, nos termos da lei” (Lei nº 13.445/2017). No entanto, a obtenção desse documento pode ser extremamente difícil.

Situação que pode impossibilitar a naturalização pode surgir para o imigrante que passou a residir no Brasil aos 10 anos de idade. Esse imigrante não pode obter a naturalização provisória porque não preenche o requisito etário.²⁷ Ele apenas poderá requerer a naturalização brasileira quando adquirir sua capacidade civil ao completar 18 anos de idade.²⁸ Então, passados 8 anos de residência no Brasil, sem retornar ao seu país de origem, esse imigrante ainda deverá providenciar a referida certidão de antecedentes criminais expedida pelo seu país de origem legalizada e traduzida em língua portuguesa no Brasil.

Essa exigência pode impossibilitar a solicitação da naturalização brasileira, pois pode demandar que o imigrante viaje ao seu país de nascimento. Impossibilitado de viajar, pode ocasionar condição jurídica irregular, viver à margem da lei e tornar sua permanência e integração no país ainda mais difícil.

Atualmente, com a crescente digitalização de bancos de dados, o Governo Federal, como grande gestor de políticas públicas, traria melhorias ao processo de imigração se aceitasse certidões expedidas pela embaixada do país de origem em funcionamento no território brasileiro. Esse ajuste pode constituir ponto de partida importante para o aprimoramento da política pública da naturalização brasileira (Crespo e Machado 2024, pp. 55-74).

Arranjos institucionais adequados e o tempo como fator importante no processo de integração social impactam na redução da distância entre imigrantes e nacionais. Medidas de integração social podem minimizar os mecanismos de poder associados à espera no contexto das migrações. A redução da espera pela naturalização contribui para a conformação social favorável à integração de migrantes, os valoriza e ecoa humanidade.

Portanto, no plano mesoinstitucional, a análise se debruçou sobre as Portarias regulamentadoras da naturalização de imigrantes no Brasil a partir de 2015. O objetivo foi investigar os papéis desempenhados pelo direito e aferir o grau de institucionalidade jurídica dessa micropolítica pública migratória. Os resultados da análise sugerem elevado grau de institucionalidade jurídica.

Do ponto de vista do papel do direito como objetivo, as normas sob análise têm por finalidade regulamentar o instituto da naturalização cujas hipóteses foram ampliadas pela Nova Lei de Migração.

²⁷ O artigo 244 do Decreto nº 9.199, de novembro de 2017, que regulamenta a lei nº 13.445/2017 prescreve que: “a naturalização provisória poderá ser concedida ao migrante criança ou adolescente que tenha fixado residência no território nacional **antes de completar dez anos de idade** e deverá ser requerida por intermédio de seu representante legal” (Lei nº 13.445/2017, grifo nosso).

²⁸ Nos termos do artigo 233: “no procedimento para a concessão de naturalização ordinária, deverão ser comprovados: I - capacidade civil, segundo a lei brasileira;” (Lei nº 13.445/2017).

Sob o prisma do direito como arranjo institucional, a fim de alcançar os objetivos definidos pela atual Lei de Migração, pode-se afirmar que os arranjos jurídico-institucionais da naturalização de imigrantes no Brasil atendem de forma relativa o princípio da não criminalização das migrações. A Portaria que regulamenta essa política pública se abstém de práticas seletivas e crimigratórias. No entanto, constata-se a presença de exigências normativas com elevado grau de dificuldade como a obtenção da certidão de antecedentes criminais emitida pelo país de origem. Arranjos institucionais restritivos podem causar embaraços ao *status* jurídico do imigrante no Brasil e contribuir para a subintegração social ou até impedir o alcance da cidadania brasileira.

Dados oficiais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) indicam aumento expressivo tanto do número de pedidos de naturalização brasileira quanto nas taxas de indeferimentos após a edição da Nova Lei de Migração. Entre 2011 e 2016, a média de indeferimentos foi de 19%. Contudo após a entrada em vigor da nova lei, essa média aumentou para 44% (Ministério da Justiça e Segurança Pública –MJSP– 2024). O gráfico a seguir ilustra essa tendência de crescimento de indeferimentos aos pedidos de naturalização.

GRÁFICO 1

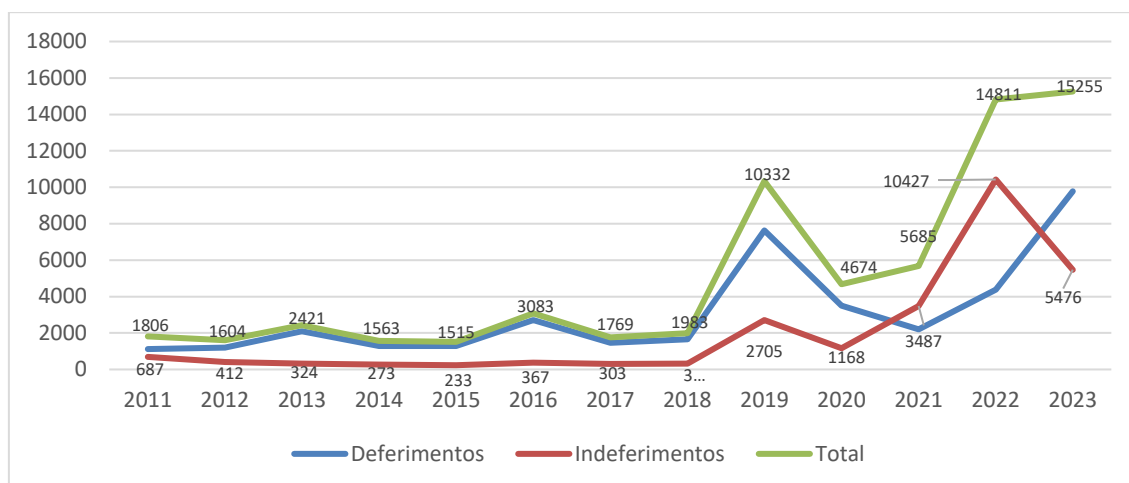


Gráfico 1. Procedimentos de naturalização (2011-2023).
(Fonte: Site do MJSP 2024.)

O Decreto n.º 86.715/1981, que regulamentava a Lei n.º 6.815/1980, trazia abordagem menos restritiva quanto à contagem do tempo de residência. Ele não exigia que o tempo de residência ocorresse exclusivamente em situação de prazo indeterminado. De forma geral, a residência no país, ainda que a título temporário, era aceita para a contagem do prazo necessário à naturalização, desde que o imigrante estivesse regularmente documentado e a residência fosse contínua e efetiva. O foco da antiga legislação se direcionava à regularidade e continuidade da estada do imigrante, e não na sua condição migratória como residente permanente (Decreto nº 86.715/1981).

Os atuais critérios adotados para a contagem do tempo de residência podem dificultar o acesso à naturalização brasileira. Conforme o artigo 221 e parágrafo único do Decreto n.º 9.199/2017, somente é contabilizado o período em que o imigrante reside no país por prazo indeterminado, para fins de naturalização ordinária, extraordinária ou provisória. O dispositivo excluiu a possibilidade de contabilizar eventuais períodos de residência

temporária do imigrante para fins de obtenção da naturalização brasileira (Decreto nº 9.199/2017).

Nunes (2019) pondera persistirem lacunas e ambiguidades na atual legislação quanto à definição de residência e faltarem critérios mais objetivos para a comprovação dessa condição. Concordamos com o autor que tais imprecisões contribuem para insegurança jurídica, podem atrasar a aquisição de direitos fundamentais pelos imigrantes ou até mesmo causar situações de exclusão social.

Ao nosso sentir, a mobilização do direito como caixa de ferramentas se revela adequada. A Portaria, instrumento normativo escolhido para regulamentar a política pública, possui flexibilidade para receber ajustes e adaptações, sem prejuízo da estabilidade e segurança jurídicas.

Por fim, em relação ao direito como vocalizador de demandas, em que pesem as normas não estabelecerem quaisquer mecanismos de controle ou participação social, há grau razoável de participação do interessado no procedimento de naturalização. A solicitação é realizada de forma virtual, mas há Unidades da Polícia Federal em todo o território nacional nas quais os imigrantes podem buscar informações, solicitar esclarecimentos e participar de entrevistas. Além disso, há no Sistema Naturalizar-se²⁹ um canal de comunicação direta com os responsáveis pela instrução de cada pedido de naturalização.

6. Conclusões

O fenômeno migratório produz benefícios culturais e sociais, como a diversificação da cultura, troca de experiências entre os imigrantes e a população local. Há a necessidade de se repensar as políticas migratórias em um contexto global de crescente mobilidade humana.

O Brasil é país de origem, trânsito e destino de migrantes. A necessidade de aperfeiçoamento da governança da política migratória é objeto de debate nos principais foros internacionais sobre migrações. Políticas públicas adequadas são ferramentas importantes para a superação do problema da integração dos imigrantes na sociedade brasileira, xenofobia e outras formas de preconceito, além da exploração de mão de obra imigrante em condições precárias de trabalho.

A política externa migratória brasileira apresenta determinado padrão de continuidade. À exceção dos fluxos de venezuelanos e colombianos, os demais fluxos reduziram entre 2017 e 2018. A emigração forçada e a perspectiva de piorar o cenário a partir de agenda governamental restritiva foram apontados pela pesquisa como fatores relevantes para a redução dos fluxos migratórios para o Brasil nesse período.

Nesse contexto, a naturalização de imigrantes é política pública importante para que integração à sociedade brasileira. Ela representa o principal meio de obtenção da nacionalidade brasileira.

²⁹ O Sistema Naturalizar-se de software de acesso gratuito, desenvolvido em 2019 pelo então Ministério da Economia, disponível para a formulação de pedidos de naturalização pelos imigrantes. O Sistema se alimenta de informações fornecidas pelos imigrantes interessados em naturalizar-se brasileiros, de relatórios produzidos pela PF e de documentos produzidos pelo MJSP.

A pesquisa revelou que o Brasil carece de políticas públicas para a integração de imigrantes naturalizados brasileiros. Essa insuficiência demanda o enfrentamento de desafios significativos como a necessidade de reformulação da estrutura governamental e a melhoria da articulação entre as instituições responsáveis pela política migratória.

Faltam políticas públicas educacionais que considerem especificidades dos naturalizados, como a língua e a cultura de origem. A ausência desses fatores na modelagem das políticas públicas dificulta a integração social e contribui para a perpetuação de desigualdades sociais.

Documentos de difícil obtenção e o tempo prolongado para se efetivar a naturalização são outros fatores prejudiciais à integração social dos imigrantes. Porém, a redução do tempo de espera exige a implementação de fluxos de procedimentos de naturalização mais acessíveis e ágeis.

Em síntese, no plano mesoinstitucional, a pesquisa investigou os papéis desempenhados pelo direito pelo direito no âmbito das políticas públicas e aferiu o grau de institucionalidade jurídica da naturalização de imigrantes no Brasil. Os resultados da análise sugerem algum nível de cumprimento de cada um dos quatro possíveis papéis a serem desempenhados pelo direito, o que revela elevado grau de institucionalidade jurídica.

Já no plano microinstitucional, a pesquisa se direcionou às ações governamentais voltadas à integração social de imigrantes que buscam a naturalização brasileira. Os resultados da análise sugerem baixo grau de institucionalidade jurídica tendo em vista o cumprimento parcial de apenas dois dos papéis a serem desempenhados pelo direito.

Sistematizamos os achados da pesquisa na Tabela 4 a seguir para facilitar a visualização do leitor:

TABELA 4

Arranjos Institucionais Ações governamentais	Papéis desempenhados pelo direito	Grau de institucionalidade jurídica
Plano Mesoinstitucional		
Lei n.º 13.445/2017, institui a Lei de Migração	(x) Direito como objetivo (x) Direito como caixa de ferramentas (x) Direito como arranjo institucional (x) Direito como vocalizador de demandas	Alto (elevado)
Portaria MJSP n.º 623, dispõe sobre os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de	(x) Direito como objetivo (x) Direito como caixa de ferramentas (x) Direito como arranjo institucional () Direito como vocalizador de demandas	Alto (elevado)

Arranjos Institucionais Ações governamentais	Papéis desempenhados pelo direito	Grau de institucionalidade jurídica
Plano Meso institucional		
revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira.		
Plano Micro institucional		
Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA)	() Direito como objetivo () Direito como caixa de ferramentas () Direito como arranjo institucional () Direito como vocalizador de demandas	Nenhum
Política Nacional de Integração Social de Naturalizando Brasileiros	() Direito como objetivo () Direito como caixa de ferramentas () Direito como arranjo institucional () Direito como vocalizador de demandas	Nenhum
Acesso à saúde, assistência social, mercado de trabalho e educação	() Direito como objetivo (x) Direito como caixa de ferramentas (x) Direito como arranjo institucional () Direito como vocalizador de demandas	Baixo
Grau de Institucionalidade Jurídica da Naturalização		Baixo

Tabela 4. Demonstrativo de Políticas Públicas de Integração Social de Naturalizando Brasileiros.

(Fonte: Elaborada pelos autores.)

Por fim, a pesquisa demonstrou que a Nova Lei de Migrações trouxe avanços, mas ainda existem desafios tanto no processo de naturalização quanto na integração de imigrantes naturalizados brasileiros a serem enfrentados.

Referências

- Baeninger, R., e Silva, J.C.J., eds., 2018. *Migrações Venezuelanas* [online]. Campinas: Unicamp. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf
- Bertuol, M.J., e Costa, T.M.C., 2021. Avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe. *Revista do TCU, Brasília* [online], v. 148, 38-55.

- Bomtempo, D.C., e Sena, K.B.P., 2021. Migração de africanos para o Brasil e suas territorialidades no estado do Ceará. *Geografares, Vitória* [online], 1(33). Disponível em: <https://doi.org/10.47456/geo.v1i33.37140>
- Breitenvieser, C.B., 2022. *I Relatório cidades solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local* [online]. Brasília: ACNUR, Agência da ONU para refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/relatorio-cidades-solidarias-brasil.pdf>
- Bruel, A.L., Rigoni, I., e Armagnague, M., 2021. Migrações internacionais e o direito à educação: Desafios para o enfrentamento de desigualdades pelas políticas dos sistemas de ensino. *Education Policy Analysis Archives* [online], 29(66). Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6795>
- Bucci, M.P.D., 2021. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- Cabral, N.P., 2021. Migrações históricas, história oral e trajetórias de vida: uma conversa com o Professor Luis Fernando Beneduzi. *Em tempo de histórias, Brasília* [online], n. 39, 266-281. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/emtempos.v1i39.39613>
- Coutinho, D.R., 2013. O direito nas políticas públicas. *Em: E. Marques e C.A.P. Faria, eds., A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp.
- Crespo, A.P., e Machado, B.A., 2024. Impactos de arranjos institucionais e práticas restritivas no acolhimento de imigrantes no Brasil. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília* [online], 6(3), 55-74. Disponível em: <https://revista.defensoria.df.gov.br/revista/index.php/revista/article/view/293>
- Dauer, G.R., e Macedo, M.F.R., 2021. A política externa brasileira e a migração venezuelana: a atuação da Organização Internacional para as Migrações (OIM) no Brasil pelo Projeto Oportunidades (2016–2020). *Estudios Internacionales, Santiago* [online], 53(200). Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2021.61147>
- Domeniconi, J., Baeninger, R., e Demétrio, N.B., 2021. Migrações venezuelanas: trabalhadores do conhecimento no Brasil. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, Rio Grande* [online], 13(26). Disponível em: <https://doi.org/10.14295/rbhcs.v13i26.13124>
- Eurostat, 2024. *Migration and asylum in Europe: 2024 edition* [online]. Luxembourg: Eurostat. Disponível em: <https://doi.org/10.2785/43971>
- Figueredo, L.O., e Zanelatto, J.H., 2017. Trajetória de migrações no Brasil. *Acta Scientiarum: Humam and Social Sciences, Maringá* [online], 39(1), 77-90. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/actascihumansoc.v39i1.31426>
- Gisselquist, R.M., 2012. *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy: Working Paper No. 2012/30* [online]. Helsinki: World Institute for Development Economics Research. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/239810900_Good_Governance_as_a_Concept_and_Why_This_Matters_for_Development_Policy

- Greco, P.T.P., e Folena, J.R., 2022. Seletividade e Utilitarismo nas Imigrações Internacionais para o Brasil. Existiria um Direito Internacional do Inimigo no Brasil? *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru* [online], 10(1), 217-234. Disponível em: <https://doi.org/10.5016/ridh.v10i1.117>
- Guimarães, A.M.C., Marques, M.A., e Alves, H.G., 2021. Formas atípicas de naturalização e de aquisição da nacionalidade primária: acertos e omissões da lei de migração brasileira. *Revista Jurídica, Curitiba* [online], 1(63), 50-68. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5121>
- Kaufmann, D., Krayy, A., e Zoido-Lobaton, P., 1999. *Governance Matters. (Policy Research Working Paper, 2196)* [online]. Washington, DC: The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954>
- Machado, B.A., e Pereira, P.R.M.R., 2024. A análise de conteúdo como técnica para a análise jurídico-institucional de políticas públicas. *Revista Direito e Praxis, Rio de Janeiro* [online], 15(4), 1-32. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/73281>
- Manjabosco, A.M., 2020. *(In)desejáveis? Trabalho Migrante e Precarização em tempos de crise* [online]. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Porto Alegre: Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/9117>
- Martins, H.F., 2003. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública* [online]. Tese (Doutorado em Administração). Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/3264>
- Martins, H.F., 2007. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador* [online], n. 10. Disponível em: https://www.academia.edu/3261501/Reforma_do_Estado_na_era_FHC_diversidade_ou_fragmenta%C3%A7%C3%A3o_da_agenda_de_pol%C3%ADticas_de_gest%C3%A3o_p%C3%BAblica
- Massaro, A.C.P., 2014. Baby business: a indústria internacional da “barriga de aluguel” sob a mira da Convenção da Haia. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro* [online], v. 8, 5767-5806. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2014/08/2014_08_05767_05806.pdf
- Ministério da Cidadania, 2022. *Conheça o Auxílio-Brasil, o novo benefício que substitui o Bolsa-Família* [online]. Disponível em: https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2022/06/Informativo-Auxilio-Brasil_Portugues.pdf
- Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), 2024. *Dados sobre naturalização no Brasil* [online]. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/naturalizacao/dados/>
- Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2016. *O papel da assistência social no atendimento aos migrantes* [online]. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/guia/guia_migrantes.pdf

- Moreira, V.S., 2018. Migrações Femininas e a Nova Lei de Migrações: uma análise sobre a ausência da perspectiva de gênero na nova lei. *Cadernos de Gênero e Diversidade, Florianópolis* [online], 4(4). Disponível em: <https://doi.org/10.9771/cgd.v4i4.28127>
- Nicola, N., 2014. *Brasil: 1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio é considerada um marco histórico* [online]. Comunicado à imprensa. São Paulo, 4 jun. ACNUR, Agência da ONU para refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/brasil-1-conferencia-nacional-sobre-migracao-e-refugio-e-considerada>
- Nunes, P.H.F., 2019. Nacionalidade: novas regras, velhos problemas. *Revista de Direito Internacional, Brasília* [online], 16(2), 225-242. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rdi.v16i2.5970>
- Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), 2025. *Datamigra BI* [online]. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.datamigra.unb.br/>
- Organização das Nações Unidas (ONU), 1951. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados* [online]. Genebra: Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/media/convencao-relativa-ao-estatuto-dos-refugiados-1951>
- Organização das Nações Unidas (ONU), 2024a. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* [online]. Brasília. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>
- Organização das Nações Unidas (ONU), 2024b. *World Population Prospects 2024: Summary of Results* [online]. Nova Iorque: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2024_wpp_2024_advance_unedited_0.pdf
- Organização de Unidade Africana (OUA), 1969. *Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África* [online]. Adis-Abeba: OUA. Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencao_refugiados_oua.pdf
- Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2009. *Glossário Sobre Migração* [online]. Genebra: OIM (Direito Internacional da Migração, 22). Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>
- Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2015. *Migration Governance Framework: The essential elements for facilitating orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people through planned and well-managed migration policies* [online]. Genebra: International Organization for Migration Council (Organização Internacional para as Migrações). Disponível em: <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf>

- Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2022. *Indicadores de Governança da Migração, Segundo Perfil* [online]. Genebra. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/resources/indicadores-de-governanca-da-migracao-segundo-perfil-2022-brasil>
- Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2024a. *Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular* [online]. Brasília: OIM Brasil. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular>
- Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2024b. *World Migration Report 2024* [online]. Genebra: International Organization for Migration (Organização Internacional para as Migrações). Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>
- Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, 2024. *Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública* [online]. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/politica-nacional-de-migracoes-refugio-e-apatridia-1>
- Portal de Imigração Laboral, 2024. *Resoluções* [online]. Brasília, 6 fev. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/resolucoes>
- Procopiuck, M., 2013. *Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas.
- Sant'Ana, P.G.I., 2022. *Migração e refúgio: convergências e contradições entre as políticas implementadas pelo Brasil no século XXI* [online]. Brasília: FUNAG. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1196>
- Santos, C.M.R.C.S., e Alves, M.H.I., 2022. Espera, vulnerabilidades e subjugação no contexto das migrações. *Serviço Social & Sociedade, São Paulo* [online], n. 145, 112-131. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.295>
- Sartaretto, L.M., e Baggio, R.C., 2019. O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano de migrar. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba* [online], 24(3), 27-59. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31299>
- Siciliano, A.L., 2013. *A Política Migratória Brasileira: limites e desafios* [online]. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de São Paulo, Instituto de Relações Internacionais. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.101.2013.tde-03022014-173058>
- Tribunal de Contas da União (TCU), 2011. *Técnica de indicadores de desempenho para auditorias* [online]. Brasília. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/escola-de-contas/Indicadores_Desempenho_Auditoria_TCU.PDF
- Tribunal de Contas da União (TCU), 2014. *Portaria TCU nº 230/2014. Aprova o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* [online]. Brasília, DF: TCU. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/formalismo/%2520/DATANO%2520RMAORDENACAO%2520desc/2>

Tribunal de Contas da União (TCU), 2017. *Relatório de Auditoria (RA). Acórdão nº 1967/2017. Relatório de auditoria operacional com vistas a avaliar a governança da política brasileira de imigração e aferir a qualidade do planejamento e das ações implementadas no sentido de direcionar o fluxo migratório e potencializar benefícios advindos da chegada de imigrantes ao Brasil. Relator: Augusto Nardes. 6 de setembro.*

United States, 2005. *Results-Oriented Government: Practices that can Help Enhance and Sustain Collaboration among Federal Agencies* [online]. Washington, D.C.: Government Accountability Office. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-06-15.pdf>

Valladão, H., 1974. *Direito internacional privado: em base histórica e comparativa, positiva e doutrinária, especialmente dos Estados americanos: introdução e parte geral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. 1.

Wiley, M., 2024. *We Must Protect Immigrant Communities as Hate Speech Rises* [online]. Comunicado à imprensa. The Leadership Conference on Civil and Human Rights. Washington, DC, 13 set. Disponível em: <https://civilrights.org/2024/09/13/we-must-protect-immigrant-communities-as-hate-speech-rises/#>

Fontes legais

Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981. *Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências* [online]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=86715&ano=1981&ato=96fQTWU5ENrRVT5fe>

Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. *Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração* [online]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm

Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. *Institui a Lei de Migração* [online]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm

Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. *Estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios* [online]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13844&ano=2019&ato=159ITT61keZpWT15c>

Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. *Reestabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios* [online]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm

Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criou o Conselho Nacional de Imigração [online]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1980/pt/74674>

Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes [online]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm

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 [online]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm

Portaria Interministerial nº 11, de 3 de maio de 2018. Dispõe sobre os procedimentos para solicitação de naturalização, de igualdade de direitos, de perda, de reaquisição de nacionalidade brasileira e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira e dá outras providências [online]. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em:

<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%2011,%20DE%203%20DE%20MAIO%20DE%202018.pdf>

Portaria nº 1.949, de 25 de novembro de 2015. Dispõe sobre os procedimentos relativos à naturalização, à alteração de assentamentos de estrangeiros e averbação de nacionalidade, e à igualdade de direitos entre portugueses e brasileiros [online]. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em:

<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/916>

Portaria nº 623, de 13 de novembro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira. Diário Oficial da União [online], seção 1, Brasília, DF, edição 219, p. 66, 13 nov. 2020. Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_623_DE_13_DE_NOVEMBRO_DE_2020.pdf