

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

LUANA TAINÁ WINTER

**A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MIGRANTE NO BRASIL: ENTRE O TRATAMENTO
HUMANITÁRIO E A LÓGICA SECURITÁRIA.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Rosa
2018

LUANA TAINÁ WINTER

**A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MIGRANTE NO BRASIL: ENTRE O TRATAMENTO
HUMANITÁRIO E A LÓGICA SECURITÁRIA.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dra. Sinara Camera

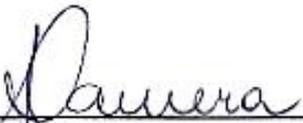
Santa Rosa
2018

LUANA TAINÁ WINTER

A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MIGRANTE NO BRASIL: ENTRE O TRATAMENTO
HUMANITÁRIO E A LÓGICA SECURITÁRIA.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Monografia apresentada às Faculdades
Integradas Machado de Assis, como
requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

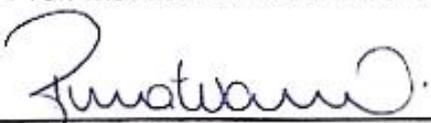
Banca Examinadora



Prof.ª Dr.ª Sinara Camera – Orientadora



Prof. Ms. Lairton Ribeiro de Oliveira



Prof.ª Ms. Renata Maciel

Santa Rosa, 30 de novembro de 2018.

DEDICATÓRIA

Dedico essa monografia à minha mãe Silvana Pitrovski, *in memoriam*, pela confiança inabalável em minha capacidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter me proporcionado a chance de completar mais essa etapa.

Faço um agradecimento especial a minha orientadora Professora Doutora Sinara Camera, por ter me acolhido como sua orientanda e me auxiliado nessa jornada acadêmica, dedicando seu tempo e compartilhando conhecimentos.

Agradeço também a todos amigos que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão desse trabalho.

Clandestino (Manu Chao)

Solo voy con mi pena
Sola va mi condena
Correr es mi destino
Para burlar la ley

Perdido en el corazón
De la grande babylon
Me dicen el clandestino
Por no llevar papel

Pa' una ciudad del norte
Yo me fui a trabajar
Mi vida la dejé
Entre ceuta y Gibraltar

Soy una raya en el mar
Fantasma en la ciudad
Mi vida va prohibida
Dice la autoridade

Solo voy con mi pena
Sola va mi condena
Correr es mi destino
Por no llevar papel

Perdido en el corazón
De la grande babylon
Me dicen el clandestino
Yo soy el quiebra ley

Mano negra clandestina
Peruano clandestino
Africano clandestino
Marihuana ilegal

Solo voy con mi pena
Sola va mi condena
Correr es mi destino
Para burlar la ley
Perdido en el corazón
De la grande babylon
Me dicen el clandestino
Por no llevar papel

Argelino clandestino
Nigeriano clandestino
Boliviano clandestino
Mano negra ilegal.

RESUMO

A migração constitui um elemento permanente na ininterrupta história do ser humano com o meio físico e social que o cerca. Os fluxos migratórios são incentivados por fatores diversos, como pela busca de melhores condições de vida, seja em decorrência de crises econômicas, conflitos armados, desastres naturais, perseguições políticas, étnicas ou religiosas. Nos últimos anos os fluxos migratórios têm aumentado significativamente no mundo todo. Frente a isso, recebe-se a nova Lei de Migração brasileira, Lei nº 13.445 de maio de 2017, tema da presente monografia. De forma a delimitar a temática do estudo, a partir da investigação da referida Lei, busca-se analisar as tensões entre o tratamento humanitário pretendido e a lógica securitária estatal remanescente, mesmo após a revogação do Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 8.615/80. Propõe-se como problema de pesquisa: em que medida o tratamento humanitário pretendido pela nova Lei de Migração evidencia tensões com a lógica securitária por ela mantida, após a revogação do Estatuto do Estrangeiro? De forma a elucidar essa problemática, tem-se como objetivo principal de pesquisa, analisar do tratamento humanitário almejado pela Lei de Migração, cotejando-o com a lógica de segurança do Estado, a fim de verificar as possíveis tensões existentes entre eles. Por entender que o assunto é de grande relevância atualmente, o presente estudo justifica-se na necessidade de ampliar o conhecimento sobre as migrações, analisar como a nova legislação brasileira irá refletir sobre esse fenômeno e oportunizar a reflexão e discussão acerca da temática migratória no meio acadêmico, e na sociedade. A metodologia aplicada nesse estudo é de caráter teórico, com procedimento histórico-comparativo e coleta de dados por documentação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica, em livros e artigos científicos, e documental, na legislação internacional e nacional. A análise dos dados é realizada de forma qualitativa, sendo estes interpretados pelo método de abordagem hipotético-dedutivo. De modo a sistematizar a pesquisa, o presente estudo divide-se em dois capítulos: o primeiro trata dos processos e políticas migratórias no tempo, abordam-se os principais fluxos migratórios mundiais, desde o início século XVI até a atualidade, sendo a pesquisa também direcionada ao Brasil, a fim de recapitular a história das migrações no país e as leis já aplicadas a esse fenômeno. O segundo capítulo objetiva o estudo da Lei de Migração brasileira, o tratamento humanitário que esta proporciona aos indivíduos migrantes e as possíveis tensões com a lógica securitária estatal remanescente, bem como as inovações da lei. Dessa forma, com as análises empreendidas, conclui-se que são perceptíveis tensões entre o tratamento humanitário objetivado pela Lei de Migração e a lógica securitária estatal, restando ressalvas à concretização dos princípios e objetivos pretendidos pela nova política migratória brasileira que comprometem um horizonte de direitos digno das demandas dos fluxos migratórios.

Palavras-chave: Migrante – Lei de Migração – Tratamento humanitário – Lógica securitária.

ABSTRACT

Migration is a permanent element in the uninterrupted history of the human being with the physical and social environment that surrounds him. Migratory flows are encouraged by diverse factors, such as the search for better living conditions, as a result of economic crises, armed conflicts, natural disasters, political, ethnic or religious persecution. In recent years, migratory flows have increased significantly worldwide. In view of this, the new Brazilian Migration Law is received, Law n^o. 13,445 of May 2017, subject of this monograph. In order to delimit the thematic of the study, from the investigation of said Law, it is sought to analyze the tensions between the intended humanitarian treatment and the remaining state security logic, even after the revocation of the Alien Statute, Law n^o 8.615/80. It is proposed as a research problem: to what extent does the humanitarian treatment sought by the new Migration Law show tensions with the security logic it maintains, after the revocation of the Alien Statute? In order to elucidate this problem, we have as main research objective, to analyze the humanitarian treatment sought by the Migration Law, comparing it with the logic of State security, in order to verify the possible tensions between them. The present study justifies the need to expand knowledge about migration, to analyze how the new Brazilian legislation will reflect on this phenomenon and to provide the opportunity for reflection and discussion on migration issues in the environment academic, and in society. The methodology applied in this study is theoretical, with the historical-comparative procedure and data collection by indirect documentation, through bibliographic research, in books and scientific articles, and in documentary, in international and national legislation. Data analysis is performed in a qualitative way, being interpreted by the hypothetical-deductive approach. In order to systematize the research, the present study is divided into two chapters: the first deals with migratory processes and policies in time, the main migratory flows in the world, from the beginning of the sixteenth century until the present time, directed to Brazil, in order to recapitulate the history of the migrations in the country and the laws already applied to this phenomenon. The second chapter aims at the study of the Brazilian Migration Law, the humanitarian treatment it provides to migrant individuals and the possible tensions with and the remaining state security logic, as well as the innovations of the law. Thus, with the analyzes undertaken, it can be concluded that there are perceptible tensions between the humanitarian treatment objectified by the Migration Law and the state security logic, with reservations to the implementation of the principles and objectives intended by the new Brazilian migration policy that jeopardize a rights horizon worthy of the demands of migratory flows.

Keywords: Migrant – Migration Law – Humanitarian treatment – Security logic.

LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS

ACP – Ação Civil Pública

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CRNM – Carteira de Registro Nacional Migratório

CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CF – Constituição Federal

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti

MIGRAIDH – Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional da Universidade Federal de Santa Maria

ONGs – Organizações não Governamentais

ONU – Organizações das Nações Unidas

n.p. – Não Paginado

p. – Página

§ – Parágrafo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 MIGRAÇÕES E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO TEMPO	14
1.1 PROCESSOS MIGRATÓRIOS NO MUNDO	15
1.2 A QUESTÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL.....	24
1.3 DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO À LEI DE MIGRAÇÃO: A REGULAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 80.....	33
2. A LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA E O NOVO TRATAMENTO JURÍDICO DO MIGRANTE	42
2.1. O CARÁTER HUMANITÁRIO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO.....	43
2.2 INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 13.445/2017	53
2.3 A LÓGICA SECURITÁRIA <i>VERSUS</i> A PROTEÇÃO HUMANITÁRIA.....	62
CONCLUSÃO	71
REFERÊNCIAS	75

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da civilização o ser humano se locomove pela necessidade de buscar algo melhor para si ou para os seus. No Império Romano os indivíduos oriundos de outras terras, com cultura e línguas diferentes eram chamados de bárbaros, um termo grego antigo. Os bárbaros são, portanto, os estrangeiros em nosso tempo e, da mesma forma, continuam a ser temidos por suas diferenças. O estrangeiro é, pois, todo aquele não nacional de determinado país. Logo, a maioria absoluta dos migrantes são estrangeiros, excetuando-se aqueles que tenham legalmente adquirido a nacionalidade do Estado para o qual migraram.

O ato de migrar acompanha a existência e a evolução dos seres humanos, se confundindo com a própria história da humanidade. A exemplo, entre os séculos XV e XVIII, as migrações serviram aos europeus para conquista e colonização de novas áreas de terras. Já entre o século XIX e início do século XX, os processos de independência política das colônias europeias e expansão do industrialismo incentivaram os fluxos migratórios pela alta demanda de mão de obra. Consequentemente a eclosão da Primeira Guerra Mundial resultou no recrudescimento das políticas migratórias em muitos países, passando a liberdade de circulação de pessoas a ser um privilégio outorgado pelo Estado receptor.

A migração constitui, portanto, um elemento permanente na ininterrupta história do ser humano com o meio físico e social que o cerca. Atualmente, a globalização¹ é um dos principais fatores responsáveis pelo aumento dos fluxos migratórios, visto que a disseminação de informações sobre as oportunidades, facilidades e padrões de vida existentes ou imaginados em outros países suscita nos indivíduos o desejo de migrar para esses lugares.

O deslocamento humano, seja pela busca de melhores condições de vida, seja em decorrência de crises econômicas, conflitos armados, desastres naturais,

¹ Entende-se aqui a globalização como a abertura dos países ao comércio e às finanças internacionais, bem como o melhoramento nos meios de comunicação e transporte no mundo.

perseguições políticas, étnicas ou religiosas, acabou se tornando um assunto muito debatido no cenário mundial na atualidade. Nos últimos anos, constatou-se um aumento significativo no número de deslocados internacionais, fato que tem preocupado Governos e organizações internacionais de proteção aos direitos humanos, uma vez que enseja a discussão de demandas jurídicas, políticas e sociais tanto no âmbito internacional como interno dos Estados.

Por consequência da expansão dos fluxos migratórios, a política de recepção de migrantes tem mudado significativamente em muitos países. Nesse contexto, recebe-se a nova Lei de Migração brasileira, Lei nº 13.445 de maio de 2017, tema da presente monografia. De forma a delimitar a temática do estudo, a partir da investigação da referida Lei, busca-se analisar as tensões entre o tratamento humanitário pretendido e a lógica securitária estatal remanescente, mesmo após a revogação do Estatuto do Estrangeiro, Lei n.º 8.615/80.

As migrações entre fronteiras exigem dos Estados uma regulamentação específica que assegure a promoção e proteção dos direitos humanos e garantias internacionais dos indivíduos migrantes, levando em consideração as vulnerabilidades às quais estão expostos. Nesse contexto, propõe-se como problema de pesquisa: em que medida o tratamento humanitário pretendido pela nova Lei de Migração evidencia tensões com a lógica securitária por ela mantida, após a revogação do Estatuto do Estrangeiro? Logo, estabeleceu-se como objetivo geral analisar do tratamento humanitário almejado pela Lei de Migração, cotejando-o com a lógica de segurança do Estado, a fim de verificar as possíveis tensões existentes entre eles.

Para se alcançar o objetivo da pesquisa, traçaram-se alguns objetivos específicos: a) Investigar a temática da migração, bem como o tratamento jurídico internacional concedido ao migrante; b) Estudar Estatuto do Estrangeiro, o revogado pela atual Lei de Migração, analisando a lógica de segurança nacional presente nos seus institutos; c) Analisar a nova Lei de Migração brasileira, delineando os seus princípios e diretrizes fundamentais, a fim de identificar as suas inovações; d) Perquirir as possíveis tensões entre o tratamento humanitário e a lógica securitária estatal presente no texto da Lei de Migração.

O debate acerca das migrações e da nova legislação brasileira sobre o tema torna-se não apenas pertinente, mas extremamente necessário. O Brasil é o país

destino de milhares de imigrantes todos os anos. Conforme dados da Polícia Federal, só em 2015 o país recebeu 117.745 imigrantes e em 2017 foram 33.865 solicitações de refúgio (ARCOVERDE; SOUSA; ARAÚJO, 2017). Sendo assim, os migrantes são parte da realidade cotidiana brasileira e, como quaisquer outros indivíduos, são detentores de direitos que devem ser protegidos, promovidos e efetivados pelo Estado.

Dessa forma, revela-se a importância de se pesquisar acerca da nova Lei de Migração brasileira, a qual passou a vigorar em 21 de novembro de 2017. A recente legislação criada pelo Brasil busca coadunar-se com uma nova perspectiva de proteção jurídica dos migrantes. Entretanto, devem ser consideradas que as possíveis tensões entre o tratamento humanitário por ela pretendido e a lógica securitária estatal ainda mantida, mesmo após a revogação do Estatuto do Estrangeiro, Lei n.º 8.615/80, podem gerar efeitos de restrições de direitos em relação ao indivíduo não nacional.

Considerando que a imigração é um instrumento humano legítimo utilizado por muitos como único meio de sobrevivência, esta não deve ser criminalizada ou estigmatizada, senão reconhecida como um direito humano. Portanto, o presente estudo justifica-se na necessidade de ampliar o conhecimento sobre as migrações e de analisar como a nova legislação brasileira irá refletir sobre as pessoas que buscam no Brasil um lugar para recomeçar. Ademais, a pesquisa demonstrou-se viável, eis que sua fundamentação teórica se encontra disponível ao estudo em meio de divulgação eletrônico, na literatura da área e legislação vigente, tornando-se um recorte coerente para a análise.

Acerca da metodologia aplicada, categoriza-se a presente pesquisa, quanto à sua natureza, como um estudo teórico, eis que visa a (re) construção de teorias, ideias e discussões pertinentes ao tema, utilizando-se de uma linha de raciocínio baseada em normativas e estudos doutrinários acerca do tratamento jurídico do migrante no Brasil. O presente estudo, levando em consideração seus fins ou objetivos, se configura como exploratório e descritivo, na medida em que se caracteriza pela busca de uma resposta a uma dúvida ou lacuna de conhecimento.

Outrossim, o método de procedimento histórico-comparativo é utilizado no decorrer da pesquisa, analisando-se o desenvolvimento dos fluxos migratórios no mundo e no Brasil, bem como as normativas internas criadas ao longo das últimas

décadas sobre migrações. O tratamento de dados acontece de forma qualitativa, sendo estes analisados e interpretados pelo método de abordagem hipotético-dedutivo. Os dados são colhidos por documentação indireta através de pesquisa bibliográfica e documental, pois faz-se necessária a utilização de artigos científicos e doutrina que versem sobre o tema, bem como a análise da legislação brasileira e suas particularidades, além de documentos internacionais.

A presente monografia divide-se em dois capítulos, enfocando cada um em aspectos específicos para a compreensão do tema abordado. O Primeiro Capítulo trata dos processos e políticas migratórias no tempo, subdividindo-se em três seções. Na primeira seção, abordam-se os principais fluxos migratórios mundiais, desde o início século XVI até a atualidade. Posteriormente a pesquisa será direcionada ao Brasil, a fim de recapitular a história das migrações no país e as leis já aplicadas a esse fenômeno. Por fim, a terceira seção destina-se ao estudo da regulação dos fluxos migratórios no Brasil a partir da década de 1980.

O segundo capítulo objetiva o estudo da Lei de Migração brasileira, subdividindo-se, para tanto, em três seções. Em um primeiro momento, analisa-se o caráter humanitário almejado pela nova legislação migratória, cotejando seus artigos com os do revogado Estatuto do Estrangeiro. A segunda subseção desse capítulo destina-se a averiguação de algumas das principais inovações constantes na Lei de Migração em relação ao Estatuto do Estrangeiro. Por conseguinte, o último ponto a ser discutido trata das possíveis tensões entre o tratamento humanitário almejado pela nova política migratória e a lógica securitária estatal que subsiste no texto da Lei de Migração.

1 MIGRAÇÕES E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO TEMPO

No momento atual, estima-se que cerca de 258 milhões de pessoas estejam vivendo distantes de suas nações de origem, o que representa um aumento de 49% em relação aos dados do ano 2000 (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017). O crescimento no número de migrantes é influenciado por diferentes fatores, como crises econômicas, política interna, conflitos armados, desastres naturais ou perseguições decorrentes da raça ou credo. Independente da motivação, todo migrante busca encontrar do outro lado da fronteira uma segurança que não possuía em seu país.

As guerras civis, como a enfrentada pela Síria, e a miséria, como a do povo venezuelano em decorrência da desvalorização da moeda nacional, tem encorpado as estatísticas sobre migrações internacionais nos últimos anos. De acordo com o informe anual da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), cerca de 68,5 milhões de pessoas foram deslocadas forçadamente por guerras e conflitos até o final de 2017, sendo que 25,4 milhões deixaram seus países na condição de refugiados, sendo a maior parte oriundos da Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Mianmar e Somália (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017).

Importa esclarecer que, a motivação de cada indivíduo ao se deslocar do seu país de residência habitual para outro, o insere em uma determinada categoria contida no conceito amplo de migrante. No decorrer desse capítulo serão pontuadas as diferenças entre algumas das principais categorias de migrantes, conforme seu reconhecimento jurídico. Entretanto, importa esclarecer que, nesse estudo o termo migrante será utilizado de forma generalista, referindo-se a todos os indivíduos que se deslocam entre regiões e fronteiras, com o intuito de mudar de residência, temporária ou definitivamente.

O presente momento da análise irá tratar dos processos e políticas migratórias no tempo, subdividindo-se em três seções. Primordialmente serão abordados os principais fluxos migratórios mundiais, desde o início século XVI até a atualidade. Posteriormente a pesquisa será direcionada ao Brasil, a fim de recapitular a história das migrações no país e as leis já aplicadas a esse fenômeno.

O último ponto a ser discutido destina-se ao estudo da regulação dos fluxos migratórios no Brasil a partir da década de 1980.

1.1 PROCESSOS MIGRATÓRIOS NO MUNDO

Os movimentos migratórios no mundo são motivados por fatores diversos, seja em razão de guerras civis, problemas étnicos, religiosos, perseguições políticas ou por razões puramente econômicas. Os indivíduos que constituem esses movimentos são chamados genericamente de migrantes, são pessoas que se deslocam de seu lugar de residência habitual para outro, com o objetivo de ali permanecer temporária ou definitivamente. Os deslocamentos em questão podem ser internos, quando ocorrerem dentro de um país, ou internacionais, quando ocorrerem entre países, e motivados voluntária ou forçadamente (FARENA, 2012). Para a presente pesquisa monográfica importam as migrações internacionais, independentemente de suas motivações.

O termo migrante, em sua concepção generalista, abrange o imigrante, emigrante, apátrida² e o refugiado, não devendo ser confundido, porém, com o estrangeiro. Conforme Farena, “Migrante é quem pratica ou praticou o ato de migrar, com o intuito de mudar o lugar de residência, mesmo que temporariamente, envolvendo todos os aspectos de sua vida (moradia, trabalho) para desenvolvê-los nesse novo local.” (FARENA, 2012, p. 30). Enquanto que a expressão “estrangeiro” se refere a um status jurídico, dizendo respeito aquele que não é nacional de determinado país. Assim sendo, nem todo estrangeiro é migrante, pois pode estar em trânsito ou a turismo, e nem todo migrante é estrangeiro, pois pode ter adquirido a nacionalidade local (FARENA, 2012).

Importa esclarecer também que o refugiado se distingue dos demais grupos englobados pelo termo migrante, em virtude de apresentar características específicas quanto ao seu reconhecimento jurídico. De acordo com o texto da Declaração adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984, consideram-se como refugiados:

² Pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado.

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS E HUMANITÁRIOS, 1984, p. 3)

Logo, o instituto do refúgio distingue-se da migração voluntária, na qual o indivíduo opta livremente por migrar em busca de melhores condições sociais e materiais para si e seus familiares (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

Para o sociólogo argelino Sayad, o migrante obriga a repensar completamente a questão dos fundamentos legítimos da cidadania e da nacionalidade, pois o seu deslocamento ocorre não apenas no espaço físico, mas também social, econômico, político e cultural. Logo, para se discutir a respeito dos processos migratórios, é necessário estudar as influências desses processos nas sociedades como um todo, numa perspectiva histórica, do ponto de vista das estruturas e de seu funcionamento, eis que a migração é um fato social total (SAYAD, 1988). Nessa lógica, Farena afirma que:

A mobilidade humana, traduzida no ato de migrar, constitui um elemento permanente na história da contínua inter-relação do ser humano com o meio físico e social, isto é, com a natureza e com os outros humanos. O homem sempre migrou e sempre migrará, seja por causas de ordem natural, que motivaram principalmente o ser primitivo, seja pelas de ordem econômica e social, hoje preponderantes. Nunca parará ele de circular pelo mundo, pois migrar é característico do ser humano, por isso a história das migrações se confunde com a própria história da humanidade. Por volta de 20.000 a.C. o homem moderno, originário da África, já estava presente na maior parte dos continentes. Pela sua relação com a origem dos povos e das nações, formadas por migrantes, a história humana não deixa de ser a história do movimento migratório. (FARENA, 2012, p. 38).

Assim sendo, é possível afirmar que os deslocamentos humanos no espaço são tão antigos quanto a história da civilização, logo não há como se falar em datas específicas, apenas em períodos de tempo nos quais os movimentos migratórios ocorreram com maior intensidade. Nesse sentido, o pesquisador Massey afirma que a história moderna da migração internacional pode ser dividida em quatro períodos. O primeiro período abrange os anos de 1500 a 1800, conhecido como período mercantil. Durante o referido período, os europeus dominaram a migração mundial,

colonizando grandes porções do Novo Mundo³, África e Ásia, o que foi suficiente para o estabelecimento do domínio colonial sobre grande parte do mundo (MASSEY et al, 1998).

O segundo e terceiro períodos de grande movimento migratório no mundo abrangem, respectivamente, o século XIX e começo do século XX (até 1915), durante os processos de independência política das colônias europeias e expansão do industrialismo (MASSEY et al, 1998). De acordo com Mialhe, a industrialização incentivou fluxos emigratórios da Europa para regiões de fronteira, nos Estados Unidos, na Argentina e oeste paulista, onde foram criadas condições de alta demanda de trabalho. Para Mialhe, tais fluxos coincidiram com as oscilações da economia e proliferação do capitalismo, mas reduziram com o início da Primeira Guerra Mundial, a qual marca o terceiro período da história moderna da migração internacional (MIALHE, 2003). Conforme Massey:

The period of large-scale European emigration faltered with the outbreak of the First World War, which brought European emigration to an abrupt halt and ushered in a four-decade period of limited migration (Massey 1995). Although emigration revived somewhat during the early 1920s, by then several important receiving countries (most notably the USA) had passed restrictive immigration laws. The onset of the Great Depression stopped virtually all international movement in 1929, and except for a small amount of return migration, there was little movement during the 1930s. (MASSEY, 1995, n.p, apud MASSEY et al, 1988, p. 2).⁴

Importa destacar que até os acontecimentos do século XIX vários países equiparavam os direitos entre os nacionais e os estrangeiros, reconhecendo-lhes o direito à livre circulação. Contudo, após a Primeira Guerra Mundial muitos países passaram a impor restrições ideológicas, políticas, à liberdade de residência e diferenças entre os direitos de nacionais e de estrangeiros (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010). É forçoso constatar que a Primeira Guerra mudou a visão dos Estados sobre o indivíduo migrante, houve pois a disseminação do separatismo, visão que acabou

³Novo Mundo é um termo utilizado pelos europeus para designar o continente americano.

⁴ O período de emigração europeia em larga escala vacilou com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, que trouxe a emigração europeia para um período abrupto e marcou o início de um período de quatro décadas de migração limitada (Massey, 1995). Embora a emigração tenha ressurgido um pouco durante o início da década de 1920, vários países receptores importantes (principalmente os EUA) aprovaram leis restritivas de imigração. O início da Grande Depressão parou virtualmente todo movimento internacional em 1929, e com exceção de uma pequena quantidade de migração de retorno, houve pouco movimento durante a década de 1930 (MASSEY, 1995, n.p, apud MASSEY et al, 1988, p. 2) [tradução livre da autora].

sendo acentuada ao longo das décadas e culminou na barbárie do regime nazista durante a Segunda Guerra. Nesse sentido, Farena afirma que:

Foi após a Primeira Guerra Mundial que se iniciou o processo de profunda burocratização do trânsito entre países, abalando a efetividade do direito de migrar. A liberdade de circulação de pessoas foi transformada em um privilégio outorgado pelo Estado receptor. A posição dos Estados americanos nesse então ficou consignada na Convenção Interamericana, assinada em Havana em 1928, na parte sobre o Estatuto dos Estrangeiros, dispondo o art. 1º que “os Estados têm o direito de determinar, legislativamente, as condições de admissão e de residência de estrangeiros em seu território”. (FARENA, 2012, p. 61) [grifo do autor].

Como se pode verificar, entre o final do século XIX e início do século XX, os fluxos migratórios internacionais eram dominados pelos europeus. Entretanto, com o final da Segunda Guerra Mundial, novos sistemas de migração internacional surgiram e o processo foi invertido. Nesse contexto, “A Europa, em processo de reconstrução e antes caracterizada como região de emigração, passou a receber importantes fluxos de imigrantes de diferentes regiões do mundo. Os Estados Unidos e Canadá passaram a representar os principais polos de imigração da América.” (SOUZA, 2013, p.24).

Após o término da Segunda Guerra Mundial em 1945, aflora a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos e da dignidade humana como referenciais a orientar a ordem internacional. Dessa forma, inicia-se o processo de internacionalização dos direitos humanos, impulsionado em razão das atrocidades cometidas na guerra, uma vez que passou a ser clara a necessidade da proteção desses direitos não se restringir ao domínio reservado dos Estados, devendo os indivíduos serem protegidos no âmbito internacional, na condição de sujeitos de Direito. Buscava-se então a responsabilização do Estado que viesse a violar, por ação ou omissão, os direitos de seus cidadãos (PIOVESAN, 2006).

Por conseguinte, no ano de 1945, houve a criação da Organização das Nações Unidas, cuja carta de fundação, também chamada de Carta de São Francisco, afirma o propósito de “Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Sobre o tema, Farena comenta:

A partir do Preâmbulo, a Carta consagra os princípios da igualdade e não discriminação na aplicação dos direitos humanos a todas as pessoas. Estipula no seu primeiro artigo a cooperação *“para o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos”*; no art. 4º estabelece que: *“todo homem tem direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei”* e no art. 55, obriga os Estados à *“plena vigência dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião”*, reconhecendo o caráter internacional da proteção desses direitos. (FARENA, 2012, p. 80-81) [grifo do autor].

Posteriormente, no ano de 1948, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Segundo Farena, é a partir da aprovação da Declaração Universal que o Direito Internacional dos Direitos Humanos efetivamente se consolida:

Aflora como resposta aos horrores da II Guerra Mundial, caracterizada pela violação massiva dos direitos humanos, gerando, conseqüentemente, a adoção de inúmeros Tratados Internacionais destinados a proteger os direitos fundamentais dos indivíduos, nos planos nacional e internacional, concomitantemente. (FARENA, 2012, p. 58).

Insta mencionar que a DUDH proclama a universalidade, afirmando que toda pessoa tem os direitos e liberdades nela consagrados, sendo precursora em afirmar o direito à liberdade de circulação internacional de pessoas. Ademais, a Declaração garante aos indivíduos, no seu artigo 15, o direito a ter direitos, isto é, o direito a ter uma nacionalidade, de não a perder e de poder trocá-la; no artigo 14, o direito de procurar asilo em casos de perseguição; e no artigo 13, parágrafo 2º, o direito de sair, isto é, o direito de deixar o seu país de origem e de voltar quando assim desejar (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Em consequência da Segunda Guerra Mundial também restaram enormes contingentes de deslocados e apátridas sem condições de retornar às suas nações de origem. Logo, nesse período histórico se iniciou um processo de institucionalização com finalidade de proteger refugiados e apátridas, através do estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da adoção de tratados, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre a condição de refugiados, e as convenções de 1954 e 1961 sobre a apatridia (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

Depois de 1950 muitos outros instrumentos internacionais foram criados e, de modo direto ou indireto, trataram da proteção dos migrantes e da livre circulação. No sistema global, pode-se destacar: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Declaração dos Direitos Humanos dos Indivíduos que Não são Nacionais do País em que Residem (1985); Convenção Contra Tortura de outras Tratamentos ou Penais Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984); e a Convenção Internacional para Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (1990).

A partir de 1960 a imigração se tornou um fenômeno global, com a multiplicação do número e da variedade de nações de migrantes. Nos anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, a estrutura e a composição das migrações internacionais mudaram. Logo, a segunda metade do século XX é tida por Massey como o quarto período da história moderna da migração internacional. Conforme o autor Mialhe, “O massivo movimento transatlântico, causado pela industrialização da Europa e pelo rápido desenvolvimento do Novo Mundo, deu lugar a uma forma diversa de imigração; do Terceiro Mundo para os países desenvolvidos [...]” (MIALHE, 2003, p. 217). Nesse sentido, o Massey explica:

The period of post-industrial migration emerged during the 1960s and constituted a sharp break with the past. Rather than being dominated by outflows from Europe to a handful of former colonies, immigration became a truly global phenomenon, the number and variety of both sending and receiving countries steadily increased and the global supply of immigrants shifted from Europe to the developing countries of the Third World (Castles and Miller 1993). Where as migration during the industrial era was brought people from densely settled, rapidly industrializing areas to sparsely settled, rapidly industrializing regions, migration in the post-industrial was brought people from densely settled countries in the earliest stages of industrialization to densely settled post-industrial societies. (CASTLES; MILLER, 1993, n.p, apud MASSEY et al, 1998, p. 2).⁵

Na segunda metade do século XX também há outro importante marco na história dos fluxos migratórios. De acordo com Souza, foram “[...] os

⁵ O período de migração pós-industrial surgiu durante a década de 1960 e constituiu uma ruptura acentuada com o passado. Em vez de ser dominada por saídas da Europa para um punhado de ex-colônias, a imigração se tornou um fenômeno verdadeiramente global, o número e a variedade de países emissores e receptores aumentaram constantemente e a oferta global de imigrantes passou da Europa para os países em desenvolvimento do Terceiro Mundo (Castles e Miller, 1993). Enquanto a migração durante a era industrial levou pessoas de áreas densamente povoadas e rapidamente industrializadas a regiões pouco povoadas e rapidamente industrializadas, a migração no pós-industrial trouxe pessoas de países densamente povoados nos primeiros estágios da industrialização para sociedades pós-industriais densamente povoadas. (CASTLES; MILLER, 1993, n.p, apud MASSEY et al, 1998, p. 2) [tradução livre da autora].

desdobramentos da recessão econômica de 1973, que resultaram no estabelecimento de uma nova configuração da economia capitalista a partir dos anos 70 e 80 do século passado [...]", e que inauguraram a chamada era da globalização (SOUZA, 2013, p.18). Conforme Martine, a globalização foi e continua sendo responsável pelo aumento do fluxo de informações sobre as oportunidades, facilidades e padrões de vida existentes ou imaginados nos países mais industrializados, logo suscita nos indivíduos o desejo de migrar para esses lugares (MARTINE, 2005). Entretanto, o autor assevera que:

[...] o estímulo massivo à migração internacional, provocado pela globalização, não é acompanhado por um aumento correspondente de oportunidades porque os países que atraem migrantes bloqueiam sistematicamente sua entrada. O "Mundo Sem Fronteiras" é parte da definição da globalização, mas não se aplica ao movimento de pessoas. O capital humano é um fator de produção que, formalmente, não tem livre trânsito entre fronteiras nos dias de hoje; não existe um "mercado global de trabalho". As fronteiras abrem-se para o fluxo de capitais e mercadorias, mas estão cada vez mais fechadas aos migrantes: essa é a grande inconsistência que define o atual momento histórico no que se refere às migrações internacionais. (MARTINE, 2005, n.p).

Assim sendo, pode-se afirmar que é o Estado receptor quem define as condições para o ingresso e permanência do imigrante, observando seus próprios interesses, na maioria das vezes econômicos, em detrimento aos direitos dos migrantes. Nessa lógica, Sayad afirma que para o Estado a imigração só tem sentido se ao contabilizar seus custos e lucros restar um saldo positivo, isto é, com vantagens para economia do Estado e basicamente nenhum custo. Para o Estado, "Um imigrante é essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, temporária, em trânsito." (SAYAD, 1988, p.54).

É possível inferir que no atual momento a globalização é o principal fato gerador dos movimentos migratórios, excetuando os casos de conflitos armados e desastres naturais (MARTINE, 2005). Nesse contexto, o sociólogo Bauman alerta para as consequências sociais do processo globalizador. De acordo com o autor a globalização tanto divide como une, na medida que paralelamente ao processo globalizador ocorre um processo localizador. Eis que, "O que para alguns parece globalização, para outros significa localização; o que para alguns é sinalização de liberdade, para muitos outros é um destino indesejado e cruel." (BAUMAN, 1999, p. 6).

Para Bauman a liberdade de movimentos ou mobilidade é uma mercadoria escassa e sempre distribuída de forma desigual. A fim de exemplificar as discrepâncias sociais trazidas à tona pelo processo globalizador na pós-modernidade, Bauman classifica os indivíduos como turistas ou vagabundos. Na concepção do autor, turista é o indivíduo do Primeiro Mundo, isto é, da classe alta, para o qual o espaço é facilmente transposto tanto em sua versão real como virtual. Por sua vez, o vagabundo pertence ao Segundo Mundo, isto é, a classe baixa, e representa os atingidos pelo processo localizatório, para os quais as fronteiras se encontram fechadas (BAUMAN, 1999). Ademais, explica o autor:

Para os habitantes do Primeiro Mundo — o mundo cada vez mais cosmopolita e extraterritorial dos homens de negócios globais, dos controladores globais da cultura e dos acadêmicos globais — as fronteiras dos Estados foram derrubadas, como o foram para as mercadorias, o capital e as finanças. Para os habitantes do Segundo Mundo, os muros constituídos pelos controles de imigração, as leis de residência, a política de “ruas limpas” e “tolerância zero” ficaram mais altos; os fossos que os separam dos locais de desejo e da sonhada redenção ficaram mais profundos, ao passo que todas as pontes, assim que se tenta atravessá-las, revelam-se pontes levadiças. Os primeiros viajam à vontade, divertem-se bastante viajando (particularmente se vão de primeira classe ou em avião particular), são adulados e seduzidos a viajar, sendo sempre recebidos com sorrisos e de braços abertos. Os segundos viajam às escondidas, muitas vezes ilegalmente, às vezes pagando por uma terceira classe superlotada num fedorento navio sem condições de navegar mais do que outros pagam pelos luxos dourados de uma classe executiva — e ainda por cima são olhados com desaprovação, quando não presos e deportados ao chegar. (BAUMAN, 1999, p. 86).

A descrição da vida dos indivíduos do Segundo Mundo dada por Bauman no trecho acima se coaduna com a situação atual de grande parte dos migrantes. Em seu relatório anual a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), *Global Trends*, informou que 68,5 milhões de pessoas foram deslocadas forçadamente por guerras e conflitos até o final de 2017, sendo que 25,4 milhões deixaram seus países na condição de refugiados. O relatório do ACNUR ainda mencionou que dos 25,4 milhões de refugiados, 68% são oriundos de apenas cinco países: Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Mianmar e Somália (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017).

A Síria tem se mantido como principal país de origem dos refugiados até o final de 2017. De acordo o relatório *Global Trends*, mais de 6,3 milhões de pessoas foram forçadas a fugir do país desde o início da Guerra Civil em 2011, somando

quase um terço do total de refugiados do mundo. A maioria dos refugiados sírios foram recepcionados pela Turquia, Líbano, Jordânia, Alemanha, Iraque, Egito, Suécia, Áustria e pelos Países Baixos. A Síria acompanhada do Afeganistão, Sudão do Sul, Mianmar e Somália tem alimentado uma crise migratória na Europa (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017).

De acordo com Organização Internacional para as Migrações (OIM), desde o início de 2018 até 15 de julho do mesmo ano, cerca de 51 mil migrantes e refugiados entraram na Europa por travessia marítima, tendo como principal destino a Espanha, Itália e Grécia. A rota mais utilizada pelas embarcações irregulares é o Mediterrâneo Ocidental, na qual muitas vidas já se perderam em virtude das péssimas condições de sobrevivência a bordo das embarcações superlotadas e naufrágios. Em recente decisão, líderes da União Europeia assinaram acordo sobre migração em busca de maior responsabilidade e cooperação dos Estados-membros na proteção e acolhimento dos migrantes e refugiados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Diante dos fatos mencionados, conclui-se que os processos migratórios acompanham a existência humana. O ser humano se locomove entre territórios e fronteiras motivado pela necessidade de buscar algo melhor para si ou para os seus. A busca por locais onde a produção agrícola e as condições climáticas eram mais favoráveis determinou o início dos agrupamentos humanos, que se tornaram povoados e cidades. Logo, os deslocamentos passaram a ser motivados pela busca de lugares ainda melhores para se viver, levando em consideração a economia. As guerras e perseguições políticas e religiosas fizeram suas vítimas e aqueles que delas puderam fugir migraram para territórios seguros. Assim sendo, fluxos migratórios foram e continuam sendo influenciados por fatores diversos.

No decorrer da presente pesquisa a história moderna e pós-moderna da migração internacional é investigada, pontuando-se seus principais períodos e justificativas até o momento atual. A partir do próximo tópico, a pesquisa é direcionada ao Brasil, a fim de recapitular a história das migrações no país, destacando os principais períodos migratórios e suas motivações, bem como ponderando as leis já aplicadas a esse fenômeno.

1.2 A QUESTÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL

A história da migração no Brasil remonta à época da colonização no século XVI, com os deslocamentos forçados de populações indígenas e, posteriormente, a introdução da mão de obra escrava. A economia extrativista e a cultura canavieira estabelecidas no país pelos colonizadores portugueses impulsionaram a necessidade de mão de obra, uma vez que a população nativa não era numerosa (LEVY, 1974). Logo, a implantação da grande lavoura de exportação deu origem ao tráfico de escravos oriundos da África. De acordo com Patarra e Fernandes, o movimento migratório forçado impulsionado pelos portugueses se manteve até o ano de 1850, totalizando cerca de 4 milhões de escravos trazidos ao Brasil (PATARRA; FERNANDES, 2011).

No início do século XIX ocorrem transformações no movimento migratório dirigido ao Brasil. A Carta Régia promulgada pelo Príncipe Regente de Portugal, D. João VI, decretando a abertura dos portos brasileiros às nações amigas de Portugal, acabou estimulando a imigração. Posteriormente, a Constituição Imperial de 1824 tratou dos migrantes de forma mais explícita, dispondo em seu artigo 179, § 6º que “Qualquer pode conservar-se, ou sair do Império, como lhe convenha, levando consigo os seus bens, guardados os Regulamentos policiais, e salvo o prejuízo de terceiro” (BRASIL, 1824). Nesse ínterim, somadas as dificuldades na obtenção de escravos africanos e o aumento populacional desenfreado na Europa, a migração forçada passou a ceder espaço a migração de força de trabalho livre, oriunda do continente europeu.

Já ao final do século XIX, com a abolição do sistema escravocrata no país e a expansão da produção cafeeira, o Brasil inicia uma política de imigração tardia em relação aos demais países da América, decorrente da crescente necessidade de mão de obra no período pós-abolição. É nesse cenário que a primeira Constituição Republicana é promulgada no ano de 1891, dispondo em seu artigo 72, § 10 que “Em tempo de paz qualquer pessoa pode entrar no território nacional ou dele sair com a sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte” (BRASIL, 1891), sendo posteriormente retiradas as expressões finais

“[...] quando e como lhe convier, independentemente de passaporte.” (BRASIL, 1891).⁶

Nessa conjuntura, muitos imigrantes foram atraídos ao Brasil para a colonização agrícola e povoamento da terra. Houve a publicação do Decreto nº 6.455, em 19 de abril de 1907⁷, que instituiu o Serviço de Povoamento do Solo Nacional, justamente com objetivo de ocupar áreas até então pouco habitadas ou desertas, bem como o estimular a produtividade. A União, conforme artigo 4º do referido decreto, dispunha-se a conseguir terras e outros meios de auxílio aos imigrantes que viessem ao Brasil com a intenção de se fixar como proprietários rurais. Logo, o governo da época avistava na imigração a oportunidade promover desenvolvimento do país a partir do estímulo à produção agrícola (BOUCINHAS FILHO; BARBAS, 2013). Sobre o assunto, Figueredo e Zanelatto comentam:

A partir do final do império, com a abolição da escravatura e com o início do período republicano, o Brasil passou a estimular o ingresso de imigrantes em solo brasileiro, com o propósito de povoar o território e incentivar o desenvolvimento de sua economia. Os imigrantes, originados principalmente da Europa, vislumbravam possibilidades de construção de uma nova história de vida econômica em território brasileiro, para onde se deslocaram a partir da segunda metade do século XIX, adentrando para o século XX. (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017, p. 78).

Insta mencionar que o movimento migratório para o Brasil no século XIX não foi unicamente influenciado pela abolição do sistema econômico escravocrata e a implementação de políticas para imigração. Os acontecimentos na Europa, como o esgotamento de terras, crises agrícolas, opressões fiscais, políticas comerciais e o desemprego, foram determinantes para o crescimento do fluxo migratório para o Brasil a partir da segunda metade do século XIX (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

Para melhor compreensão da dinâmica migratória no Brasil no final do século XIX e início do século XX, Levy divide a entrada de imigrantes em três períodos. De acordo com a autora, até o ano 1876 entraram cerca de 350.117 imigrantes no Brasil, sendo 45,73% portugueses; 35,74% de outras nacionalidades; 12,97% alemães e 6% italianos e espanhóis. O segundo período abrange os anos 1877 a 1903, nos quais adentraram as fronteiras do Brasil cerca de 1.927.992 pessoas, o

⁶ Texto de Emenda Constitucional de 3 de setembro 1926.

⁷ Revogado pelo Decreto nº 11, de 18 de janeiro de 1991.

que perfaz uma média anual de 71 mil. Por sua vez, o terceiro período imigratório corresponde aos anos de 1904 a 1930, no qual a média anual chegou a 79 mil pessoas, diminuindo entre os anos de 1915 e 1918, em virtude da Primeira Guerra Mundial (LEVY, 1974).

Na década de 1930, em decorrência do último grande fluxo imigratório somado à crise da lavoura cafeeira e ao crescimento das migrações internas no Brasil, a mão de obra estrangeira passa a ser tida como desnecessária. De acordo com Farena, a política de imigração fomentada pelo Brasil no período pós-abolição cede espaço a uma série de restrições legais ao trabalhador imigrante, o qual passa a ser encarrado como concorrente do trabalhador nacional (FARENA, 2012). Nesse contexto, ao final de 1930 são publicadas as primeiras medidas restritivas a entrada de estrangeiros no Brasil. Através do decreto nº 19.482, o governo brasileiro limitava a entrada de passageiros estrangeiros de terceira classe, a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dava outras providências (BRASIL, 1930).

A influência da legislação americana de 1924 e a preocupação com a proteção do trabalhador nacional, influenciou a política de cotas estabelecida pelo Constituinte brasileiro de 1934. O texto constitucional estabeleceu que a entrada de imigrantes no território nacional sofreria restrições necessárias a fim de garantir a integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, no entanto, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos (BRASIL, 1934). Tal sistema de quotas foi reafirmado após a Constituição de 1937, através do Decreto-lei nº 406, de 04 de maio de 1938, que além dessa restrição arrolava uma lista de pessoas que não seriam admitidas em solo brasileiro.⁸

⁸Art. 1º Não será permitida a entrada de estrangeiros, de um ou outro sexo: I - aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos; II - indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres; III - que apresentem afecção nervosa ou mental de qualquer natureza, verificada na forma do regulamento, alcoolistas ou toxicômanos; IV - doentes de moléstias infecto-contagiosas graves, especialmente tuberculose, tracoma, infecção venérea, lepra e outras referidas nos regulamentos de saúde pública; V - que apresentem lesões orgânicas com insuficiência funcional; VI - menores de 18 anos e maiores de 60, que viajarem sós, salvo as exceções previstas no regulamento; VII - que não provem o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para manter-se e às pessoas que os acompanhem na sua dependência; VIII - de conduta manifestamente nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições; IX - já anteriormente expulsos do país, salvo si o ato de expulsão tiver sido revogado; X - condenados em outro país por crime de natureza que determine sua extradição, segundo a lei brasileira; XI - que se entreguem à prostituição ou a explorem, ou tenham costumes manifestamente imorais. (BRASIL, 1938).

Assim sendo, é possível inferir que a política migratória brasileira foi sendo modificada com o passar do tempo, de acordo com as necessidades e interesses nacionais. Vale destacar o Decreto-lei nº 7.967 de 1945 que mencionava em seu preâmbulo a necessidade de uma política migratória que atendesse aos interesses do trabalhador nacional e fosse fator de progresso para o país. É importante apontar o caráter racista do referido Decreto que, em seu artigo 2º, afirmava “[...] à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional.” (BRASIL, 1945). Entretanto, a política migratória se modifica ainda no 1946, conforme Levy:

A Constituição de 1946 ameniza certos itens da legislação por quotas, e nessa segunda fase do período a imigração ressurgiu, em níveis não tão altos como no passado, aproximadamente 44.000 entradas anuais. Durante esses 18 anos, a categoria "outras nacionalidades" mantém sua importância, assim como a de portugueses. Aumentam sua importância relativa o grupo italiano e espanhol. Os japoneses diminuem sua participação. A partir de 1953 iniciam-se imigrações, chamadas dirigidas, algumas das quais "demandam principalmente o setor industrial" [...] Em São Paulo, por exemplo, entre 1957 e 1961, mais de 30% da imigração espanhola, mais de 50% da de italianos e 70% da grega, era dirigida. (LEVY, 1974, p.55).

Como visto, a Constituição de 1946 eliminou o regime de quotas e restabeleceu a liberdade de entrada, nos seguintes termos, em seu artigo 142: “Em tempo de paz, qualquer pessoa poderá com os seus bens entrar no território nacional, nele permanecer ou dele sair, respeitados os preceitos da lei.” (BRASIL, 1946). Ademais, a Carta de 1946 determinou a instituição de um órgão para coordenar a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes, bem como a naturalização e colonização, conforme o artigo 162 e parágrafo único.

No pós Segunda Guerra, em 1950, o Brasil volta a despertar a atenção dos imigrantes, especialmente da Europa e Japão, que sofrem com as dificuldades de reconstrução após a destruição causada pela Segunda Guerra. Conforme Paiva e Leite, nesse período muitos portugueses, espanhóis, italianos e japoneses imigraram para o Brasil atraídos pelo crescimento econômico (PAIVA; LEITE, 2014). “Estes imigrantes juntaram-se àqueles que já se encontravam em território brasileiro a partir da segunda metade do século XIX e passaram a contribuir decisivamente para os

processos de crescimento industrial e desenvolvimento brasileiro [...].” (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017, p. 80).

A política migratória do Brasil é alterada novamente na década de 1960, eis que o país entra em regime ditatorial. De acordo com Paiva e Leite, nesse período, as políticas de atração de imigrantes converteram-se em políticas de controle migratório, com o enrijecimento das questões que tocam a segurança nacional, a qual passa a ser o maior interesse do Estado. Os autores afirmam que “Com a consolidação do regime autoritário, que perdurou por 21 anos, a imigração para o país passou a ser praticamente imperceptível, levando a uma reorientação do fluxo migratório.” (PAIVA; LEITE, 2014, p. 11).

No regime da Constituição de 1967⁹ vigeu o Decreto-lei nº 941/69¹⁰, responsável por definir a situação jurídica do estrangeiro no país. O Decreto apresentava duas espécies de visto permanente a serem concedidas ao estrangeiro que quisesse fixar-se definitivamente no País. A primeira era a comum, sendo o visto concedido ao estrangeiro que espontaneamente decidisse vir ao Brasil. A segunda espécie era especial, sendo aplicável ao estrangeiro que viesse ao Brasil sob regime de imigração dirigida, isto é, condicionado ao desempenho de certa atividade ou à instalação em certa região geográfica do país (BRASIL, 1969). Importa ressaltar que parte considerável do texto do Decreto-lei nº 941/69 foi utilizada para a redação do Projeto de Lei nº 09, de 1980 e, conseqüentemente, da Lei 6.815, o Estatuto do Estrangeiro (BOUCINHAS FILHO; BARBAS, 2013).

A partir de 1980 o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, passou a ser responsável por definir a situação jurídica dos estrangeiros no país e a criar o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). O referido Conselho passou a ser normativamente disciplinado pelos decretos federais nº 86.715/1981¹¹, nos arts.142 a 145; nº 840/1993¹²; e nº 3.574/2000¹³. Segundo a norma regulamentadora de

⁹Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

¹⁰ Antes desse decreto outros instrumentos foram utilizados para tratar a condição dos estrangeiros, como o Decreto-lei nº 406/38, que tratava da entrada de estrangeiros no território nacional, o Decreto-lei nº 7.967/45 que dispunha sobre a Imigração e Colonização, e a Lei nº 4.473/1964 que versava sobre atribuições das autoridades para fiscalizar a entrada de estrangeiros no território nacional.

¹¹ 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.

¹² Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.

1993, o CNIg é um órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério do Trabalho, sendo competente para formular a política de imigração, bem como coordenar e orientar as atividades de imigração e promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração (BRASIL, 1993). Apesar de estar devidamente regulamentado, o CNIg não apresentou significativa atuação até o século XXI.

Em 1980, possivelmente impulsionados pela crise econômica da década de setenta e pelo excessivo rigor político do regime ditatorial, muitos brasileiros deixaram o país com destino ao exterior. Conforme Figueredo e Zanelatto, as restrições impostas pelo regime militar no país influenciaram uma corrente emigratória, basicamente constituída por jovens, cujo destino eram países desenvolvidos como os Estados Unidos, Canadá, Europa e Japão (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017). “De país historicamente receptor de imigrantes, o Brasil passa a ser um intenso expulsor de população.” (PATARRA; FERNANDES, 2011, p. 167). Em comentário pertinente ao tema, Farena afirma:

A década de oitenta é considerada marco na concepção das políticas migratórias na região, as quais se tornam cada vez mais celetistas ou restritivas, a raiz tanto da diminuição da demanda de mão de obra industrial dos centros urbanos como da superoferta da força de trabalho derivada das correntes migratórias desenvolvidas durante as duas décadas anteriores. Naturalmente, os novos tempos já não permitiam discriminação explícita contra categorias de migrantes ou raças, como no passado; forçoso foi ao preconceito moldar-se, já não se manifestando impudentemente em diplomas escritos, mas agora travestido sob o manto de exigências burocráticas e a pretexto da proteção nacional contra a subversão da ordem e o narcotráfico, mas, produzindo o mesmo efeito – o afastamento dos migrantes indesejáveis. (FARENA, 2012, p. 47-48).

No fluxo emigratório da década de oitenta muitos brasileiros seguiram para os Estados Unidos e lá permaneceram em situação irregular. Ocorre que, “Com a maior rigidez do governo americano em relação às leis de imigração e ao controle de fronteiras entre EUA e México, esse fluxo migratório sofre um arrefecimento, principalmente a partir da primeira metade da década de 1990.” (PATARRA, 2012, p. 9). E como ressalta Farena, as leis migratórias americanas, que já eram exemplo de seletividade e xenofobia generalizadas, encontram no terrorismo o pretexto perfeito para restrições ainda mais rigorosas após os atentados de 2001 (FARENA, 2012).

¹³Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração, e delega competência ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, para a prática do ato que menciona.

Ressalta-se que, após o fim do regime militar em 1985, convocou-se a Assembleia Nacional Constituinte com a finalidade de elaborar um novo texto constitucional. Assim sendo, em 5 de outubro de 1988, era promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, inaugurando-se o novo arcabouço jurídico do país, que então se encontrava em processo de redemocratização. A Constituição de 1988 alterou as relações econômicas, políticas e sociais do país. A faculdade de votar foi concedida aos analfabetos, maiores de setenta anos e aos maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. Novos direitos trabalhistas foram conquistados, como a redução da jornada semanal de 48 para 44 horas e seguro-desemprego, entre outras mudanças (BRASIL, 1988).

De modo paralelo ao desaquecimento dos fluxos emigratórios brasileiros, já entre 1990 e 2000, tem-se o aumento progressivo de imigrantes. Segundo Paiva e Leite, nesse período o Brasil passou por grande crescimento econômico, o que acabou por despertar o interesse de imigrantes das mais diversas regiões do planeta, principalmente do continente africano e países menos desenvolvidos da América (PAIVA; LEITE, 2014). Como destaca Patarra, o número de migrantes que obtiveram visto de trabalho ou residência no Brasil, entre o período de 2008 a 2011, aumentou cerca de 60% (PATARRA, 2012). Logo, nota-se uma considerável mudança no cenário migratório do país, eis que:

Até o início dos anos 2000, o país era caracterizado como um país exportador de mão de obra e, por essa razão, as iniciativas em prol da renovação da política migratória brasileira – datada dos tempos do regime militar – não passavam do plano do discurso. Contudo, em função do recente crescimento econômico e do aumento da projeção do país associadas às conjunturas de crise econômica e humanitária no cenário internacional, o Brasil passa novamente a figurar a rota dos imigrantes e refugiados. A nova dinâmica migratória brasileira faz ressurgir o debate acerca do tema, trazendo à tona os interesses e preocupações do governo brasileiro. (PAIVA; LEITE, 2014, p. 10).

Nesse contexto, destaca-se a imigração em massa de haitianos para o Brasil após 2010. Conforme Patarra e Fernandes, a partir de 2004 o Brasil passou a auxiliar o Haiti em um processo de estabilização, eis que até então, a República do Haiti encontrava-se em uma crise social e econômica sem precedentes. “À situação já existente, somou-se o terremoto de 2010, epidemia de cólera, violência, fatores que contribuíram para que os haitianos vissem no Brasil uma ótima oportunidade de

tentarem reconstruir suas vidas.” (PATARRA; FERNANDES, 2011, p. 191). Em comentário pertinente ao tema, Paiva e Leite afirmam:

Assim sendo, podemos inferir que a recente alteração nos fluxos migratórios internacionais e o conseqüente interesse pelo Brasil como destino da imigração seria resultado não somente de fatores estruturais, como o crescimento econômico do país e de uma melhor inserção internacional, mas também de fatores subjetivos, qual seja: a leitura que os agentes migratórios fazem da imagem do país no cenário internacional. Além disso, o desenvolvimento dos laços sociais entre os países de origem e destino faz com que o fluxo migratório se torne cada vez mais estruturado. (PAIVA; LEITE, 2014, p. 9).

Em decorrência dos fatos narrados, desde 2010 observa-se um forte aumento no fluxo de imigrantes haitianos com destino ao Brasil. De acordo com Patarra, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil não havia recebido um número tão expressivo de imigrantes. Conforme o autor, o Banco Mundial estimou que no ano de 2011 aproximadamente 10% da população do Haiti havia emigrado e que entre os anos de 2011 e 2015, calcula-se que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) teria concedido 51.124 autorizações de entrada no território brasileiro para imigrantes oriundos da República do Haiti (PATARRA, 2012).

A partir de 2015, o Brasil também passou a receber um fluxo considerável de imigrantes venezuelanos. A Venezuela tem enfrentado uma crise econômica tão severa que nos mercados faltam alimentos, produtos de higiene e remédios, sendo que a inflação se encontra acima de 700% ao ano (COSTA et al, 2018). De acordo com Welle, “A Venezuela, país com 30 milhões de habitantes, tem as maiores reservas de petróleo do mundo, mas vem sofrendo uma maciça e severa recessão econômica desde que os preços globais da *commodity* caíram drasticamente, há três anos.” (WELLE, 2018).

Os imigrantes venezuelanos, em sua maioria, entram no Brasil pela fronteira do Estado de Roraima. Alguns, não tem dinheiro para custear a passagem de ônibus e percorrem a pé os 218 km da BR-174 que separam o município de Pacaraima, que faz divisa com a Venezuela, de Boa Vista, capital do Estado de Roraima (COSTA et al, 2018). De acordo com a Polícia Federal, em 2017 foram registrados 22.247 pedidos de refúgio por venezuelanos, superando o número de solicitações dos anos anteriores (MENDONÇA, 2018). A respeito dos pedidos de refúgio, Mendonça explica:

Nem todos os venezuelanos são considerados refugiados porque o refúgio é concedido àqueles que sofrem perseguições políticas, étnicas e religiosas. Mas muitos já pedem esse visto porque ao conseguir apenas o documento de solicitação já podem emitir documentos e trabalhar legalmente no Brasil. Além do refúgio, os estrangeiros agora também pedem a chamada residência temporária que foi permitida no ano passado e passou a ser gratuita a partir de agosto. No ano passado, foram registrados mais de 8.000 pedidos dessa nova modalidade (MENDONÇA, 2018, n.p.)

Em razão do elevado número de imigrantes venezuelanos que se instalaram em Roraima, o Estado passa por uma verdadeira crise humanitária. O impacto do fluxo migratório atinge a prestação de serviços públicos de saúde, saneamento básico, segurança pública, entre outros (COSTA et al, 2018). A fim de amenizar a situação, o Presidente Michel Temer editou a Medida Provisória (MP) nº 820/2018, que “Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.” (BRASIL, 2018a).

A Medida Provisória nº 820/2018 editada com a finalidade de amenizar o caos gerado pelo grande número de imigrantes venezuelanos em Roraima considera como situação de vulnerabilidade a condição que evidencie a fragilidade da pessoa, nacional ou estrangeira, no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. As medidas de assistência emergencial visam a ampliação de políticas como: I - proteção social; II - atenção à saúde; III - oferta de atividades educacionais; IV - formação e qualificação profissional; V - garantia dos direitos humanos; entre outras (BRASIL, 2018a).

Até o momento foram explanados os principais fluxos migratórios do Brasil, analisando suas causas e consequências, a começar pelo período colonial. Levando-se em conta o que foi observado, é possível inferir que a política migratória brasileira tem sido determinada pelas conveniências nacionais definidas pelos governantes e legisladores de cada época. Para melhor compreensão, na subseção a seguir, a legislação migratória será analisada de forma conjunta ao texto constitucional de 1988, que apresenta uma série de direitos extensíveis aos migrantes que adentram o território nacional, contrapondo o caráter excludente do Estatuto do Estrangeiro.

1.3 DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO À LEI DE MIGRAÇÃO: A REGULAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 80

Como visto no subtítulo anterior, a política migratória brasileira passou por diferentes fases. Desde a colonização, com recepção de trabalhadores, em um primeiro momento forçados, posteriormente trabalhadores livres europeus, o Brasil sempre tratou a imigração de uma forma bastante utilitarista, ou seja, vinculada a determinados interesses, seja de povoamento, substituição de mão de obra ou constituição da identidade nacional. Por conseguinte, a partir de 1980 a política migratória brasileira muda drasticamente, com a entrada em vigor do Estatuto do Estrangeiro, elaborado e promulgado durante o regime militar no país, atendendo a novos interesses e fundado no poder discricionário do Estado.

Delineando-se o cenário mundial e nacional da década de oitenta é possível compreender porque uma nova lei que tratasse da entrada de estrangeiros no território nacional fosse criada nos moldes em que foi elaborado o Estatuto do Estrangeiro. Influenciado pelas tradições intelectuais e ideológicas formuladas no contexto da Guerra Fria e, conseqüentemente, pela ditadura militar no Brasil, o Estatuto do Estrangeiro foi fundamentado na Doutrina de Segurança Nacional, isto é, na ideia de defesa do Estado, sua nação e seus interesses (KENICKE, 2016).

Assim sendo, o Estatuto do Estrangeiro, sancionado pelo General Figueiredo, passou a ser responsável por definir a situação jurídica do estrangeiro no país. Sua aplicação deveria atender precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem como a defesa do trabalhador nacional (BRASIL, 1980). Logo, o Estatuto construído sob a égide da Constituição de 1967, estava muito aquém de considerar os direitos humanos dos migrantes, passando a ser incompatível com a Constituição Federal de 1988 promulgada após o fim do regime militar em 1985.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco da redemocratização do país, bem como da institucionalização e garantia dos direitos humanos fundamentais tanto para nacionais como para estrangeiros que se encontrem sob a ordem jurídica brasileira (FARENA, 2012). A institucionalização dos direitos humanos é feita no corpo constitucional, sendo perceptível nos seguintes artigos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...] II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...] II - prevalência dos direitos humanos;

[...]

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (BRASIL, 1988).

De acordo com Farena, “Diante da Carta de 1988, o Estatuto restou defasado, tornou-se um instrumento legal retrógrado e completamente divorciado da nova ordem social e política instaurada de universalização dos Direitos Fundamentais.” (FARENA, 2012, p. 151). Enquanto que a atual Constituição está norteada por princípios e valores fundamentados no respeito à dignidade humana, à cidadania e à prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, o defasado Estatuto do Estrangeiro colocava em primeiro plano a ideologia de segurança nacional, segundo a qual o migrante é potencial subversivo. Ocorre que, mesmo contrastando substancial e ideologicamente com texto constitucional, o Estatuto permaneceu em vigor até final de 2017.

O poder discricionário do Estado estava explícito em diversas partes do Estatuto do Estrangeiro. A exemplo, o artigo 1º, determinava que: “Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.” (BRASIL, 1980). Sendo assim, é indiscutível que o Estatuto deixava manifesto a preocupação com aspectos de cunho militar, como a segurança nacional. Corroboram nesse sentido a presença das expressões *em tempo de paz* e *interesses nacionais*, atribuindo assim condição específica para a validade das regras estabelecidas pelo Estatuto e para a permissão de entrada e permanência de migrantes no território nacional. Tal concepção fica nítida quando analisados os artigos seguintes:

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à *segurança nacional*, à organização institucional, aos *interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil*, bem assim à *defesa do trabalhador nacional*.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos *interesses nacionais* (BRASIL, 1980) [grifo meu].

Ante à insistente repetição da expressão, constata-se a preponderância dos interesses nacionais à proteção do migrante. Uma vez que a lógica apresentada pelo Estatuto evidencia o migrante como um estranho, uma suposta ameaça à segurança do Estado, percebe-se nitidamente o viés defensivo que imperava no texto da Lei 6.815/80, o que certamente motivou a sanção desta pelo governo militar (FARENA, 2012). Nesse contexto, Sprandel afirma que a ditadura militar aprofundou a percepção de periculosidade do estrangeiro “Ao defender que era preciso impedir de ingressar no país, prender, deportar ou expulsar estrangeiros em nome da segurança nacional [...] num cenário marcado pelo nacionalismo e sua intolerância para com a diferença cultural ou étnica. (SPRANDEL, 2015, p.149).

Analisando os artigos iniciais do Estatuto do Estrangeiro, nota-se a utilização frequente dos conceitos indeterminados *interesse nacional* e *segurança nacional*, no tocante ao ingresso do migrante no país. O artigo 7º, a exemplo, previa que o visto não seria concedido ao migrante considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais (BRASIL, 1980). Logo, o Estatuto tratava o estrangeiro como uma possível ameaça, submetendo-o a avaliação pessoal do agente de migração, no caso, um agente da Polícia Federal, cuja formação é inadequada para tal (WERMUTH, 2015). Conforme Farena:

E essa avaliação, feita pessoalmente pela autoridade, tal como ocorre em outros países, é altamente subjetiva, baseada muitas vezes em critérios preconceituosos. Oriundos de certos países, como Bolívia, Nigéria etc. são estigmatizados como trabalhadores irregulares ou traficantes. Aqueles procedentes de países europeus ou americanos são em geral tidos como turistas e não enfrentam problemas. Por outro lado, o agente executor lida com o migrante viciado pela ideologia xenófoba e anacrônica do Estatuto, às vezes extrapolando seu conteúdo repressivo. Frequentemente, o estrangeiro que acode aos órgãos encarregados, enfrenta o desdém e a arbitrariedade próprios de um regime social e legalmente ultrapassado. É o autoritarismo incorporado numa prática fruto de uma legislação injusta e retrógrada (FARENA, 2012, p. 153).

Destarte, uma vez que os critérios para a concessão de visto obedeciam a requisitos extremamente subjetivos, havia ampla margem para avaliação dos casos

por parte dos agentes administrativos. Sendo que esses últimos atuavam sempre orientados pela noção de conveniência ao Estado, acabava-se instaurando uma insegurança jurídica para os imigrantes (WERMUTH, 2015). Assim sendo, “A realidade de muitos migrantes, ou não encontra resposta legal ou encontra respostas incompatíveis com a nova ordem social, política e jurídica vigentes, gerando exclusões e violações de direitos.” (BARALDI, 2014, p. 85).

Destarte, as restrições de entrada estabelecidas pelo Estatuto do Estrangeiro implicavam na exclusão e violação dos direitos fundamentais dos migrantes. Ressalta-se que tais restrições legais não possuíam eficácia para evitar a entrada de migrantes, apenas acabavam por favorecer os chamados coiotes, responsáveis pelas travessias ilegais, bem como o tráfico de pessoas, explorações e outras violações decorrentes da condição de migrante irregular (BARALDI, 2014). Por migrante irregular compreende-se aquele que tenha entrado no território nacional sem obter a concessão de qualquer um dos seis tipos de vistos previstos no artigo 4º do Estatuto, quais sejam: de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático (BRASIL, 1980).

Por conseguinte, o artigo 26 do Estatuto do Estrangeiro afirmava que a concessão do visto pela autoridade consular configurava uma mera expectativa de direito. Assim sendo, a obtenção do visto era tida como uma espécie de cortesia, cuja concessão, prorrogação ou transformação ficaria sempre condicionada aos interesses nacionais, ou seja, conveniência e oportunidade. Ademais, a entrada, estada ou o registro do estrangeiro poderia ser negada ocorrendo qualquer das hipóteses do artigo 7º, ou a mera inconveniência de sua presença em território nacional, a critério do Ministério da Justiça (BRASIL, 1980). Em comentário pertinente ao referido artigo, Wermuth aponta:

Vê-se, dos dispositivos citados, que os termos empregados pelo legislador nacional conferem uma ampla margem de discricionariedade para um julgamento subjetivo dos agentes públicos responsáveis pela concessão dos vistos. [...] De fato, essa subjetividade da interpretação dos dispositivos legais amparados em conceitos indeterminados gera uma grande insegurança jurídica para os imigrantes, que ficam à mercê de avaliações pessoais de agentes da Polícia Federal, órgão cuja lógica de funcionamento é a de investigação e combate à criminalidade. (WERMUTH, 2015, p. 13).

Acerca da noção conveniência aos interesses nacionais, esta é retomada no texto do Estatuto nos institutos da expulsão e deportação. “A expulsão é o ato pelo

qual o estrangeiro, com entrada ou permanência regular no Brasil, é obrigado a abandonar o país.” (DEL’OLMO, 2015, p. 114). Conforme o texto da lei seria passível de expulsão o estrangeiro que atentasse contra segurança nacional, ordem política ou social, moralidade pública, ou que de qualquer forma fosse considerado nocivo à conveniência e aos interesses nacionais. A decisão acerca da expulsão ou de sua revogação caberia exclusivamente ao Presidente da República, levando-se em consideração se está era conveniente e/ou oportuna, nos termos do artigo 66 (BRASIL, 1980).

A expulsão também poderia ocorrer, conforme o parágrafo único do artigo 65, nos casos em que o estrangeiro: a) praticasse fraude para poder entrar ou permanecer no Brasil; b) havendo entrado no território nacional com infração à lei, dele não se retirasse no prazo que lhe era determinado para fazê-lo; c) entregasse à vadiagem ou à mendicância; ou d) desrespeitasse proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro. Além disso, o Estatuto previa a possibilidade de prisão, por 90 (noventa) dias, do estrangeiro submetido a processo de expulsão, podendo tal prazo ser prorrogado por igual período se necessário a conclusão do inquérito ou para assegurar a execução da medida (BRASIL, 1980).

Cumprido salientar ainda que o Código Penal brasileiro tipifica como crime o reingresso do estrangeiro anteriormente expulso, cominando uma pena de reclusão de um a quatro anos, sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento da pena, fato que, conforme Wermuth, viola o princípio do “ne bis in idem” (WERMUTH, 2015).

Além da expulsão, o Estatuto do Estrangeiro estabelecia outras formas de retirada do migrante do país, como a deportação. Importa esclarecer que, a deportação consiste em medida de retirada compulsória de estrangeiro que se encontre em situação irregular no país. Estabelecia a lei que independentemente da fixação do prazo para retirada voluntária de estrangeiro irregular do país, a deportação poderia ocorrer se conveniente aos interesses nacionais. Conforme o texto da lei o deportado seria encaminhado ao país de sua nacionalidade ou procedência, ou para qualquer outro país que consentisse em recebê-lo, podendo inclusive ser recolhido a prisão enquanto a deportação não se efetivasse, nos termos do artigo 61 (BRASIL, 1980).

Ademais, com a entrada em vigor do Estatuto do Estrangeiro a política migratória brasileira praticamente fechou as portas do mercado de trabalho para os estrangeiros. O Estado que outrora incentivava a entrada de qualquer indivíduo que desejasse fixar-se de forma definitiva no solo nacional, passou a intencionar somente a entrada daqueles que pudessem propiciar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, “[...] visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos.” (BRASIL, 1980). Acerca da Lei 6.815/80, Baraldi comenta:

Diferentemente das anteriores, esta lei não fala de imigrantes ou de imigração. O objetivo de colonização já não existe na política nacional, trata-se, então, de regular a entrada de estrangeiros. Assim, o cerne dessa legislação é a defesa do mercado de trabalho nacional e da segurança nacional. A lei não prevê incentivos nem facilidades à imigração. O favorecimento à recepção de mão de obra especializada configura-se apenas pela existência de um canal de migração regular, mediante cumprimento de vasta burocracia, enquanto para os trabalhadores “não-especializados” a imigração de forma regular torna-se praticamente impossível. (BARALDI, 2014, p. 84).

Nota-se que o Estatuto institucionalizou uma visão do estrangeiro como elemento perigoso à ordem e segurança nacional. A exemplo, tem-se o rol do artigo 106, que apresentava uma série de atividades vedadas ao exercício por estrangeiros, dentre as quais a impossibilidade de “[...] ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas [...]”, ou de ser responsável pela edição destas, uma vez que, pela lógica securitária, poderia incorrer na propagação de ideias nocivas ao interesse nacional (BRASIL, 1980).

É também fundado na lógica securitária que o legislador impôs as previsões acerca da atualização do registro do estrangeiro, conforme disposto nos artigos 45 a 47, sendo necessárias comunicações das Juntas Comerciais, Cartórios de Registro Civil e imobiliárias, locadores e estabelecimentos de hospedagem ao Ministério da Justiça a respeito das mudanças na situação dos estrangeiros por eles registradas (BRASIL, 1980). Logo, o Estatuto do Estrangeiro, elaborado sob a inspiração da doutrina da segurança nacional, choca-se com a nova ordem jurídica concebida pela Constituição Federal de 1988, bem como aos diversos tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil (BARALDI, 2014).

Dessa forma, é patente a sobreposição dos interesses do Estado à proteção e ao respeito aos direitos fundamentais dos estrangeiros, bem como a colisão entre boa parte das disposições do Estatuto do Estrangeiro e o texto constitucional vigente. Com a breve análise feita sobre alguns dos artigos do Estatuto, são perceptíveis os empecilhos (ou dificultadores) à entrada, à estada e à permanência de estrangeiros no país, com base na conveniência, interesses e segurança nacional, em detrimento da proteção e dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988 aos migrantes.

A verdade é que políticas migratórias nacionalistas como o Estatuto do Estrangeiro acabam por colocar os imigrantes em situações de grande vulnerabilidade, uma vez que diante da enorme burocracia exigida muitos indivíduos não conseguem adentrar o território estrangeiro de forma regular, ficando expostos aos agentes de imigração irregular, a redes de tráfico de pessoas e exploração de mão de obra, etc. “Nesse sentido, é possível afirmar que, em certa medida, as políticas migratórias criam muitos dos problemas que dizem buscar evitar [...] ao ignorar e operar segundo uma lógica diversa à dinâmica autônoma e aos desejos e ações dos indivíduos.” (BARALDI, 2014, p. 44).

Em virtude da defasagem do Estatuto e da quantidade substancial de migrantes em situação irregular no país, o Estado brasileiro tem proporcionado, mesmo que de forma precária, a regularização da situação migratória através das chamadas anistias. “A Regularização permite ao estrangeiro em situação de clandestinidade ou em indocumentados requerer residência provisória com isenção das penalidades decorrentes de sua situação de estada irregular no País.” (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 5). No país já se efetivaram regularizações de estrangeiros por anistia em quatro oportunidades: em 1981, pela Lei nº 6.964; em 1988, por meio da Lei nº 7.685; em 1998, por intermédio da lei nº 9.675, regulamentada pelo Decreto n.º 2.771/98 e em 2009, pela Lei 11.961 (MILESI; ANDRADE, 2010). Entretanto:

As estimativas relativas aos imigrantes em situação irregular no Brasil estão sempre bem acima dos números resultantes de cada processo de anistia. Essa situação reflete, em geral, os limites inerentes a cada processo de anistia, sejam eles resultantes da burocratização e outras dificuldades de acesso à regularização. Destacam-se como fatores limitantes: a desconfiança por parte dos imigrantes frente aos interesses do estado brasileiro em realizar a anistia; os custos inerentes a esse processo; a quantidade de documentação a ser apresentada e os prazos para encaminhamento da solicitação. (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 6).

Além das raras, mas existentes, anistias concedidas pelo Poder Executivo, importa salientar a atuação do Conselho Nacional de Imigrantes (CNIg). O referido Conselho foi criado pelo Estatuto do Estrangeiro, mas passou a ser regulado apenas em 1993, sendo competente para formular a política de imigração, bem como coordenar e orientar as atividades de imigração e promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração (BRASIL, 1993).

A exemplo da importância da atuação do CNIg, destaca-se o enorme contingente que migrantes haitianos recebidos no Brasil a partir de 2010. Os migrantes haitianos vieram ao Brasil em busca de abrigo e proteção, uma vez que a República do Haiti se encontrava em uma crise social e econômica sem precedentes, bem como sofria com as consequências do terremoto que assolou a capital do país em 2010. A escolha do Brasil como destino pode ser atribuída a relação de cooperação existente entre o Haiti e o Brasil desde 2004, em virtude da instauração da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (PATARRA; FERNANDES, 2011).

Em razão da falta de estrutura do Brasil para recepcionar migrantes, boa parte dos haitianos permaneceram em abrigos superlotados e precários, à espera da aprovação da solicitação pela Polícia Federal. Não se sabia ao certo qual o status jurídico dos migrantes haitianos, sendo que inicialmente os haitianos entravam no país como solicitantes de refúgio, sob a Lei nº 9.474 de 1997. Ocorre que a migração haitiana não cessou, e os critérios para concessão de refúgio já não condiziam com a realidade daquelas novas solicitações. Assim, a fim de resolver a questão, no ano de 2012, através da Resolução Normativa do CNIg nº 97¹⁴, os migrantes haitianos passaram a ter uma tutela diferenciada, com a concessão de visto permanente por razões humanitárias (VERÁN; NOAL; FAINSTAT, 2014).

Destarte, é possível inferir que desde a aprovação do Estatuto do Estrangeiro no período ditatorial, no qual se prezava pela segurança e interesses nacionais, as dinâmicas migratórias mudaram muito. A legislação de década de 1980 mostra-se

¹⁴ Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. (CNIg, 2012)

contraditória à realidade do Brasil, que tornou a ser um país e imigrantes e emigrantes. As discordâncias entre as disposições presentes no atual texto constitucional, acerca dos direitos humanos e igualdade entre nacionais e não nacionais, e o Estatuto passaram a exigir cada vez mais a atuação do Conselho Nacional de Imigração, através de resoluções normativas, para amenizar as desigualdades proporcionadas e atualizar a legislação ao momento presente.

Posteriormente ao caos instalado no país pelo fluxo de migrantes haitianos, o Estatuto do Estrangeiro e seus flagrantes óbices aos imigrantes foram substituídos por um novo texto legal. A nova Lei de Migração, Lei nº 13.445, passou a vigorar em 21 de novembro de 2017, e representa a recuperação da garantia dos direitos fundamentais dos migrantes assegurados pelo texto constitucional de 1988, mas olvidados na prática frente a aplicação do Estatuto do Estrangeiro. A referida lei é resultado do Projeto proposto pelo atual Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira Filho, e revoga o Estatuto do Estrangeiro e a Lei nº 818/1949¹⁵.

¹⁵ Regulava a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos.

2 A LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA E O NOVO TRATAMENTO JURÍDICO DO MIGRANTE

A partir de novembro de 2017 passou a vigorar no Brasil uma nova lei para migrantes. A Lei de Migração revogou o Estatuto do Estrangeiro, legislação criada durante o regime militar no Brasil, e passou a dispor sobre os direitos e os deveres do migrante e sobre princípios e diretrizes para as políticas públicas para a migração. A nova legislação busca superar os objetivos do Estatuto, quais sejam: segurança e interesses nacionais, a fim conciliar a política migratória brasileira com os fundamentos, objetivos e princípios estabelecidos pelo texto constitucional de 1988 e o direito internacional.

O presente capítulo monográfico objetiva o estudo da Lei de Migração brasileira, subdividindo-se, para tanto, em três seções. Primordialmente será analisado o caráter humanitário almejado pela nova legislação migratória, cotejando seus artigos com os do revogado Estatuto do Estrangeiro. Isto é, na primeira seção serão observadas mudanças na lei que evidenciem sua preocupação com a proteção dos direitos humanos dos migrantes, e que sejam, portanto, condizentes com as previsões constitucionais, bem como com a realidade das migrações.

A segunda seção dessa pesquisa destina-se a averiguação de algumas das principais inovações constantes na Lei de Migração em relação ao Estatuto do Estrangeiro. Buscará fazer-se a comparação entre o texto dos dois institutos legais mencionados, a fim de esclarecer ao leitor as reais mudanças ocorridas, e se elas são positivas ou não. Nesse momento serão abordados assuntos como a ampliação do rol de protegidos pela lei, regularização migratória, nova categorização de vistos e medidas de cooperação internacional.

Por conseguinte, o último ponto a ser discutido tratará das possíveis tensões entre o tratamento humanitário almejado pela nova política migratória e a lógica securitária estatal que subsiste no texto da Lei de Migração. Ademais, serão examinados alguns dos vetos presidenciais ao texto da lei e analisados de algumas decisões políticas e judiciais controversas acerca dos imigrantes venezuelanos que tem fomentado o fluxo migratório para o Brasil, adentrando o país pela fronteira do Estado de Roraima.

2.1. O CARÁTER HUMANITÁRIO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

A atual Lei de Migração brasileira é resultado de anos de reivindicação de grupos e organizações não governamentais que lutam pelos direitos humanos, pela igualdade de direitos, proteção e acolhimento dos migrantes. Antes da publicação da Lei nº 13.445, em 24 de maio de 2017, verificaram-se outras tentativas de modificar a política migratória no Brasil, como o Anteprojeto da Lei de Estrangeiros de 2005 e o Projeto de Lei 5.655 de 2009 (arquivado). Já em 2013, por meio da Portaria nº 2.162, com iniciativa do Ministério da Justiça, surge o Anteprojeto da Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes, elaborado por uma comissão composta por professores universitários, membros do Ministério Público, juristas, cientistas políticos, especialistas em direitos humanos, direito constitucional e direito internacional.

O Anteprojeto da Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes foi abandonado pelo Poder Executivo, mas em muito se assemelha ao Projeto de Lei nº 288, apresentado no Senado Federal em 2013, pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira. Em 2015, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal aprovou o texto substitutivo do Projeto de Lei nº 288/2013, passando esse à revisão da Câmara dos Deputados, em atendimento ao disposto no artigo 65 da Constituição Federal, sob o nº 2516/2015 e que, doravante, passa a ser referido neste artigo como Projeto de Lei. O Projeto de Lei que institui a Lei de Migração foi sancionado e promulgado pelo Presidente da República à época, Michel Temer, sendo publicado como sob o nº 13.445, em 24 de maio de 2017.

Como visto, uma nova lei para reger a política migratória brasileira era reivindicada há razoável tempo. Entretanto, a demanda se tornou maior depois de 2010, quando o Brasil recebeu um intenso fluxo de imigrantes haitianos que buscavam abrigo e melhores condições de vida, após os desastres naturais que atingiram o seu país. A mobilidade humana assume contornos complexos na atualidade, “Sendo um fenômeno de grande repercussão para o Estado, com desdobramentos nos campos social, político, econômico, cultural e outros, a matéria ganha relevo, com vários aspectos que precisam ser regulados pelo direito.” (GUERRA, 2017, p. 1718). Nesse contexto, a criação de uma nova lei voltada aos problemas atuais dos migrantes no Brasil fez-se mais que oportuna, necessária.

Dentre os diversos pontos de destaque na nova Lei de Migração, o primeiro a ser mencionado é o objetivo principal da nova lei, qual seja, a superação do paradigma do Estatuto do Estrangeiro. Com o afastamento dos princípios típicos do período ditatorial brasileiro e a adoção de normas compatíveis com o moderno Direito Internacional Público, a atual Lei de Migração apresenta um texto com viés humanitário, bem como se encontra em conformidade com os princípios consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inovando no que diz respeito à visão dos migrantes na ordem social. Sobre o tema, a pesquisadora Redin comenta:

Note-se que um novo marco legal necessita ser apresentado como uma "Lei do Migrante" ou "Estatuto do Migrante", abolindo-se a palavra "estrangeiro", que remete ao estranhamento e que exclui o reconhecimento da condição humana de ser migrante, ou de estar em mobilidade por qualquer razão e atuar em um espaço público de que não é nacional. Simbolicamente, o reconhecimento da condição de migrante também é o reconhecimento do sujeito vulnerável aos fatores que desencadeiam a mobilidade humana internacional. (REDIN, 2016, p.18).

Como se pode verificar, o legislador preocupou-se com a terminologia utilizada frente às questões migratórias. Nota-se a substituição do termo “estrangeiro” pela expressão migrante, para referir-se a quem irá praticar ou praticou o ato de migrar. A palavra “estrangeiro” aparece no texto da Lei para identificar Estado e território, sendo poucas vezes ligada ao indivíduo, casos em que serve para apontar o status jurídico da pessoa não nacional. “De certo modo, o termo empregado na lei 13445/2017 faz com que o indivíduo, que não seja nacional do Estado, não se sinta estranho e preterido no local que se encontra, como se um forasteiro fosse.” (GUERRA, 2017, p.1723).

Outro ponto positivo a ser mencionado quanto a Lei de Migração é o fato de que esta possui abrangência superior à do revogado Estatuto do Estrangeiro. A atual lei adota não apenas a figura do imigrante¹⁶, mas do migrante como um todo, abrangendo o emigrante¹⁷, antes negligenciado pelo Estatuto do Estrangeiro, além do residente fronteiriço¹⁸, visitante¹⁹ e apátrida²⁰ (BRASIL, 2017a). O Projeto de Lei

¹⁶ Pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil (BRASIL, 2017a).

¹⁷ Brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior (BRASIL, 2017a).

¹⁸ Pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho (BRASIL, 2017a).

apresentava o conceito de migrante no inciso I do §1º do artigo 1º, como sendo a “[...] pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida.” (BRASIL, 2015). O inciso em questão foi vetado pela Casa Civil da Presidência da República, por alegado conflito com o artigo 5º da Constituição Federal²¹, entretanto, o Decreto nº 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migração, instituiu:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei de Migração, instituída pela Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017.

Parágrafo único. Para fins do disposto na Lei no 13.445, de 2017, consideram-se:

I - migrante - pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida; [...] (BRASIL, 2017b).

Assim, desde a exposição de motivos do Projeto da Lei de Migração, é perceptível uma mudança na racionalidade estatal sobre a política migratória. O migrante, que antes era mero objeto de interesse do Estado, passa a ser tratado como sujeito de direitos (REDIN, 2016). Segundo a exposição e motivos:

O regime jurídico brasileiro para estrangeiros apresenta defasagem evidente, já que à época em que foi concebido, no início dos anos 80, ainda estávamos em período autoritário e com grandes preocupações de segurança nacional, o que se refletiu na regulação jurídica. Contudo, outros enfoques são aconselháveis para abordar essa matéria, como o de cooperação, o trabalhista e o humanitário. A primeira mudança conceitual desse projeto é a de não pretender tecer um novo Estatuto do Estrangeiro. Em outros termos, pretende-se reformar o modelo da 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* (Estatuto do Estrangeiro). A denominação da lei em vigor revela que o objetivo é a proteção diante do outro e não sua recepção. Essa observação pode parecer secundária, não refletisse ela concepções sectárias, em atraso à perspectiva constitucional, à evolução jurisprudencial, às necessidades práticas hodiernas e à visão mais humanista do relacionamento internacional. (BRASIL, 2013, p. 33).

¹⁹ Pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional (BRASIL, 2017a).

²⁰ Pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro (BRASIL, 2017a).

²¹As razões de veto ao inciso I do §1º do art. 1º, se baseiam na amplitude do conceito de migrante, por este abranger inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estenderia a todo e qualquer estrangeiro, independente de sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional (BRASIL, 2017a).

Logo, é possível inferir que ao contrário das outras normas que já regulamentaram a política migratória brasileira, a Lei de Migração trata o migrante como um sujeito de direitos garantindo-lhe, em todo território nacional, condição de igualdade com os nacionais, inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, e uma série de direitos que anteriormente não eram concebidos. Os direitos assegurados aos migrantes estão dispostos nos dezesseis incisos do artigo 4º da Lei de Migração, e abrangem, entre outros: acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social e amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (BRASIL, 2017a).²²

Outrossim, dá-se destaque a existência de um rol extenso de princípios que regem a nova política migratória. Cabe ressaltar, dentre os referidos princípios: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; acolhida humanitária; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (BRASIL, 2017a).²³

²² Sendo garantidos também: direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante; direito a abertura de conta bancária; direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e direito do migrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória (BRASIL, 2017a).

²³ Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e

Verifica-se, pois, que o revogado Estatuto do Estrangeiro nada mencionava acerca de princípios ou política migratória. Quanto aos direitos e deveres dos migrantes, o Estatuto tratava desses artigos do 95 ao 110. Ocorre que, muito mais do que direitos, a antiga legislação trazia uma série de deveres e vedações aos migrantes. Contrapondo o Estatuto, a atual Lei de Migração, como visto anteriormente, tem extenso rol de direitos e as vedações que traz em seu texto são destinadas ao Estado, como por exemplo a vedação de repatriação, deportação ou expulsão coletivas e a vedação de discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (BRASIL, 2017a).

Assim, percebe-se que a legislação atual é mais avançada e compatível com a Constituição Federal de 1988 e os compromissos internacionais. Como dispõe o artigo 2º: “Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.” (BRASIL, 2017a). Ademais, a nova Lei ao estabelecer a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia,²⁴ invoca, de forma inédita, a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas na coordenação e articulação de ações.

No que diz respeito à regularização migratória, a Lei de Migração também trouxe mudanças significativas em comparação ao Estatuto do Estrangeiro. É de

tecnológico do Brasil; VIII - garantia do direito à reunião familiar; IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas; XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; XVIII - observância ao disposto em tratado; XIX - proteção ao brasileiro no exterior; XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas; XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017a).

²⁴Art. 120. 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 cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento (BRASIL, 2017a).

conhecimento que a regularização para entrada no Brasil durante a vigência da lei de 1980 era um procedimento extremamente burocrático, sendo inclusive vedada a regularização do migrante que já se encontrava no país de modo irregular, devendo ser promovida sua deportação (BRASIL, 1980). Contrariando tal entendimento, a Lei de 2017 incentiva a regularização migratória, tornando o migrante menos vulnerável, a exemplo disso tem-se o artigo 3º, inciso V e o artigo 113, parágrafo 3º (BRASIL, 2017a).

Com a leitura dos artigos iniciais da Lei de Migração percebe-se nítida diferença entre as preocupações dessa lei e aquelas apresentadas pelo derogado Estatuto do Estrangeiro. Este último, concebido à época da ditadura militar no Brasil, encontrava-se alicerçado em questões relativas à segurança nacional, aos interesses socioeconômicos do Estado e a proteção do trabalhador nacional, contrariando aos tratados internacionais de direitos humanos adotados, bem como aos princípios democráticos e às garantias fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (GUERRA, 2017). Enquanto que a atual legislação migratória do país está voltada à proteção dos direitos humanos dos migrantes.

Uma das principais mudanças introduzidas pela Lei de Migração é o princípio da não criminalização do por razões migratórias. Importa esclarecer que tal princípio não está relacionado a punição do migrante que perpetrar ato criminoso, mas sim ao afastamento da criminalização da mobilidade. No revogado Estatuto do Estrangeiro, a política migratória convergia com os objetivos da política criminal ao selecionar os indivíduos indesejáveis ao convívio social e excluí-los, utilizando-se de regras de controle e vigilância de migrantes, procedimentos burocráticos, ampla discricionariedade atribuída às autoridades administrativas para concessão de vistos, naturalização, expulsão e deportação, bem como a vedação de regularização da situação migratória irregular (AMARAL; COSTA, 2017). Por sua vez, a atual Lei de Migração:

Na contramão da tendência moderna, observada principalmente nos Estados Unidos e Europa, de criminalizar as migrações, a Lei 13.445/2017 traz como princípio que rege a política migratória brasileira a “não criminalização da migração”, em seu art. 3º, III. A lei prevê ainda, em seu art. 123, que, em regra, ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias. O novo texto legal também abole os crimes próprios de estrangeiros previstos pelo Estatuto do Estrangeiro — que apesar de inconstitucionais, ainda geravam insegurança jurídica aos imigrantes, que por vezes eram coagidos pela ameaça de sanção penal — e cria o tipo penal de “promoção da imigração ilegal” ao acrescentar o art. 232-A ao Código

Penal. Assim, na linha da Lei 13.344/2016, que visa a combater o tráfico de pessoas, a Lei 13.445/2017 reforça a nova postura do Estado brasileiro de proteção dos direitos dos migrantes e repressão dos indivíduos e organizações criminosas que se utilizam da migração para o cometimento de crimes (AMARAL; COSTA, 2017, p. 219).

Destarte, com a criação do tipo penal de promoção da imigração ilegal, a nova legislação visa criminalizar a atuação dos “coiotes”, como são conhecidos os agentes que promovem a entrada clandestina de imigrantes em território nacional ou de brasileiros em país estrangeiro, a fim de auferir vantagem econômica (AMARAL; COSTA, 2017). A pena estabelecida pelo artigo 232-A do Código Penal²⁵ para promoção da imigração ilegal é reclusão, de dois a cinco anos, e multa, podendo ser aumentada de um sexto a um terço se o crime for cometido com violência ou a vítima for submetida a condição desumana ou degradante. Não se trata, portanto, de criminalizar a mobilidade, mas sim a prática de indivíduos e grupos que violam direitos humanos e exploram a dignidade da pessoa humana em benefício próprio (BRASIL, 1940).

Outrossim, o princípio da não criminalização da migração também reflete sobre as medidas de retirada compulsória do migrante, isto é, repatriação²⁶, deportação²⁷ e expulsão²⁸. Cumpre mencionar que a Lei de Migração passa a conferir ao migrante os direitos à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal. Ademais, a Defensoria Pública da União passa a atuar nos casos de retirada compulsória, devendo ser notificada para prestação de assistência ao migrante. A nova lei também apresenta vedações a aplicação das medidas de retirada compulsória, como o impedimento de repatriação, deportação ou expulsão coletivas e nos casos em que subsistirem razões para acreditar que tais medidas

²⁵ Artigo acrescido ao Código Penal pela Lei nº 13.445/2017, art. 115.

²⁶ Art. 49. A repatriação consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade. (BRASIL, 2017a).

²⁷ Art. 50. A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional. (BRASIL, 2017a).

²⁸ Art. 54. A expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado. § 1º Poderá dar causa à expulsão a condenação com sentença transitada em julgado relativa à prática de: I - crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002; ou II - crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional. (BRASIL, 2017a).

poderão colocar em risco a vida ou a integridade pessoal do migrante (BRASIL, 2017a). Ainda, o artigo 49 da lei determina:

§ 4º Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa (BRASIL, 2017a).

Destarte, no que concerne às medidas de retirada compulsória, a Lei de Migração logrou reduzir consideravelmente a margem para o arbítrio do Estado. Nota-se, no texto da atual lei, a ausência dos conceitos vagos utilizados pelo legislador de 1980, a saber “conveniência”, “interesses nacionais” e “moralidade pública”. Ademais, no que se refere a medida de expulsão, a nova lei determina que o impedimento de reingresso se dará por prazo determinado, sendo proporcional e nunca superior ao dobro da pena aplicada, diferentemente do que previa o revogado Estatuto do Estrangeiro, que não fixava prazo para tal impedimento,²⁹ o que tornava a expulsão uma sanção administrativa de caráter perpétuo, indo de encontro ao disposto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (AMARAL; COSTA, 2017).

Outro aspecto de grande relevância na Lei de Migração é a atenção conferida ao apátrida. Segundo Del’Olmo, os apátridas, ou anacionais,³⁰ são indivíduos que nascem privados de nacionalidade ou que perderam essa condição em algum momento da vida, por diferentes razões, como pela discriminação contra minorias na legislação nacional, falha no reconhecimento de todos cidadãos em casos de secessão de Estados e conflitos de leis entre países (DEL’OLMO, 2015). Considerado de forma irrisória pelo Estatuto do Estrangeiro, o apátrida passa a receber o devido tratamento normativo na Lei de Migração, incidindo sobre este todas as garantias e mecanismos protetivos relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

²⁹ Conforme art.66 do Estatuto do Estrangeiro, a medida expulsória ou a sua revogação se daria por decreto (BRASIL, 1988).

³⁰ Conforme Del’Olmo, o termo anacionalidade é mais adequado do que apatridia, eis que o acréscimo do prefixo a, an, indicativo de negação, privação, ausência, à palavra nacionalidade, é que indica a oposição de nacionalidade, logo a falta de nacionalidade. Diferentemente do termo apatridia, que, na concepção do autor, contraria a ideia de patridia, termo que não se emprega em lugar de nacionalidade (DEL’OLMO, 2015).

Insta mencionar que Lei de Migração brasileira conferiu proteção especial ao apátrida, sendo tal instituto protetivo regulamentado pelo Decreto 9.199/17. O apátrida solicitante de proteção faz jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido. Reconhecida a condição de apátrida, poderá este optar pela naturalização imediata, e mesmo que não opte de imediato, terá autorização de residência outorgada em caráter definitivo. A atual lei confere ao apátrida residente todos os direitos atribuídos ao migrante relacionados no artigo 4º, bem como assegura os direitos e garantias previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954 (BRASIL, 2017a).

Impende discutir as mudanças positivas trazidas pela Lei de Migração com relação à recepção do migrante. Houve uma reformulação da política de vistos, com a instituição de novos tipos e extinção de outros. Ressalta-se o estabelecimento de novas hipóteses para concessão de visto temporário, a criação do visto de visita englobando os casos de trânsito e turismo, bem como a extinção do visto de permanência em razão da nova política de residência. Todavia, uma das inovações mais relevantes da Lei de Migração é visto temporário para acolhida humanitária. Conforme dispõe o artigo 14 da Lei:

§3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento (BRASIL, 2017a).

Assim sendo, é possível inferir que a nova política migratória brasileira promove um ambiente favorável para o acolhimento de imigrantes por razões humanitárias. Nesse sentido, cumpre ressaltar o artigo 30 da Lei de Migração que autoriza a residência, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiro ou ao visitante que se enquadre na condição de acolhida humanitária. Ademais, nos termos do artigo 33, a perda e o cancelamento da autorização de residência só poderão ser decretados mediante processo administrativo, com direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa, em razão de fraude ou de ocultação de condição impeditiva de concessão de visto, de ingresso ou de permanência no País (BRASIL, 2017a). Logo, é considerável o avanço da atual legislação em comparação do Estatuto do Estrangeiro, eis que:

O Estatuto do Estrangeiro era silente no que tange à acolhida humanitária. Havia, apenas, previsão de emissão de visto ou autorização de residência para reunião familiar (inserida somente pela Lei nº 13.344/2016), de asilo político e de concessão de passaporte para asilado, refugiado e apátrida admitidos no Brasil. Tal acolhida, quando feita, era com base em tratados internacionais e atos infralegais, de maneira desordenada e muitas vezes trazendo soluções inseguras e casuísticas. Como exemplo, tem-se a situação dos imigrantes haitianos que não se enquadram nos requisitos para solicitação de refúgio e que foram acolhidos com respaldo em atos do Conselho Nacional de Imigração - CNIg e do Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), como, por exemplo, as antigas Resolução Recomendada CNIg nº 08/201614, Resolução Normativa CONARE nº 13/201715 e Resolução Normativa CNIg nº 97/201216. Ou seja, atos normativos fragmentados regulavam até o momento a acolhida humanitária, sem o respaldo legal e ainda sob a égide da discricionariedade. A nova Lei sana essa situação de insegurança jurídica e promove a qualificação da acolhida humanitária no país (VARELLA et al, 2017, p. 264).

Outro exemplo que ressalta o caráter humanitário da Lei de Migração encontra-se no artigo 37, que versa acerca da reunião dos migrantes com seus familiares. Enquanto que no Estatuto do Estrangeiro havia uma única menção à reunião familiar, artigo 18-A, incluída somente no ano de 2016, a atual lei oferece direito à residência e à reunificação familiar. A garantia do direito à reunião familiar está elencada entre os princípios de regem a nova política migratória brasileira, bem como no rol de direitos assegurados aos migrantes pelo artigo 4º da lei. É também possível a concessão de visto temporário com a finalidade de reunião familiar, assim como a autorização de residência ao imigrante, residente fronteiro ou visitante com igual finalidade, nos termos lei (BRASIL, 2017a).

Ante ao exposto, afirma-se que a partir da vigência da Lei de Migração em novembro de 2017, as perspectivas de segurança e interesses nacionais deram espaço as óticas de proteção e respeito aos direitos humanos dos migrantes e da igualdade entre nacionais e não nacionais. Ao estabelecer como princípios e diretrizes o respeito aos direitos humanos, a acolhida humanitária, a igualdade de tratamento ao migrante e a seus familiares, o acesso igualitário e livre a serviços e bens públicos, e o repúdio a discriminação e criminalização da migração, a nova lei evidencia ideais que estão em concordância com aqueles estabelecidos na Constituição Federal de 1988, bem como tratados e convenções das quais o Brasil faz parte.

2.2 INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 13.445/2017

Oriunda do Projeto de Lei nº 288 do Senado Federal, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração, denota em seu texto adaptações condizentes as previsões constitucionais, bem como a realidade das migrações. Há, em relação à legislação anterior, o afastamento de previsões incompatíveis com a Constituição Federal de 1988, bem como a ampliação de mecanismos de cooperação internacional a fim de atender as necessidades das dinâmicas migratórias contemporâneas. Assim, no presente momento buscar-se-á apresentar de forma concisa as principais inovações constantes na Lei de Migração, cotejando-as, quando possível, com a legislação anterior, isto é, o Estatuto do Estrangeiro.

A Lei de Migração altera a possibilidade de manifestação política dos migrantes. O Estatuto do Estrangeiro, no inciso VII do artigo 106 e no artigo 107, proibia aos imigrantes, respectivamente, a participação em qualquer atividade de natureza sindical ou política. Por sua vez, a nova lei acaba com essas proibições e garante ao imigrante, através dos incisos VI e VII do artigo 4º, respectivamente, o direito de reunião para fins pacíficos e o direito de associação, inclusive sindical, desde que para fins lícitos (BRASIL, 2017a). Entretanto, cumpre ressaltar que os migrantes estrangeiros não podem alistar-se como eleitores, bem como são inelegíveis, conforme previsão constitucional.

Além disso, a novel legislação passa a exigir a implementação de mecanismos de desburocratização, a fim de acelerar os procedimentos administrativos necessários ao exercício dos direitos. Nesse sentido, a lei determina que as solicitações e comunicações poderão se dar de modo simplificado, podendo ocorrer inclusive por meio eletrônico, a fim de desburocratizar a concessão do visto. Ademais, a emissão de visto passa a se efetivar, além das embaixadas e repartições consulares, por meio de escritórios comerciais e de representação do Brasil no exterior (BRASIL, 2017a). Insta mencionar que o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei de Migração, assegura ainda:

Art. 312. Taxas e emolumentos consulares não serão cobrados pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória aos integrantes de grupos vulneráveis e aos indivíduos em condição de hipossuficiência econômica.

§ 1º A condição de hipossuficiência econômica será declarada pelo solicitante, ou por seu representante legal, e avaliada pela autoridade competente.

[...]§ 4º Para fins de isenção de taxas e emolumentos consulares para concessão de visto, as pessoas para as quais o visto temporário para acolhida humanitária seja concedido serão consideradas pertencentes a grupos vulneráveis, nos termos estabelecidos em ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho.

§ 5º Para fins de isenção de taxas para obtenção de documentos de regularização migratória, os menores desacompanhados, as vítimas de tráfico de pessoas e de trabalho escravo e as pessoas beneficiadas por autorização de residência por acolhida humanitária serão consideradas pertencentes a grupos vulneráveis. [...] (BRASIL, 2017b).

Outro aspecto relevante diz respeito à regularização da situação migratória. Conforme a atual lei, a irregularidade migratória ocorre em razão da entrada ou estada irregular ou em razão do cancelamento da autorização de residência, sendo o imigrante irregular pessoalmente notificado para que, no prazo de sessenta dias, regularize a sua situação migratória ou deixe o País voluntariamente. O mencionado prazo pode ainda ser prorrogado por até sessenta dias, caso o imigrante notificado compareça a unidade da Polícia Federal para justificar a necessidade da prorrogação, bem como assinar termo de compromisso, nos termos do artigo 176, §4º, do Dec. 9.199/17 (BRASIL, 2017b).

Assim, a Lei de Migração inova ao possibilitar que o migrante com documentação inexistente ou irregular possa permanecer no país durante o processo de regularização dessa situação. É um avanço razoável, uma vez que o Estatuto determinava que o estrangeiro em situação irregular saísse do território nacional para aguardar a emissão de visto no país de origem, sob pena de iminente deportação. Logo, a nova legislação incentiva a regularização migratória, tornando o migrante menos vulnerável, assim como garante que “[...] o indivíduo não estará sujeito a deportação, bem como não poderá ter a sua liberdade cerceada por não estar de posse de sua documentação, diferentemente do que acontecia sob a égide da lei do estrangeiro.” (GUERRA, 2017, p. 1730).

Acerca da situação documental do migrante e do visitante, importa citar que a Lei de Migração apresenta um rol não taxativo de documentos de viagem válidos, pois além dos já existentes, quais sejam: passaporte; *laissez-passer*; autorização de retorno; salvo-conduto; carteira de identidade de marítimo; carteira de matrícula consular; documento de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratado; certificado de membro de tripulação de transporte

aéreo; poderão ser admitidos outros documentos que vierem a ser reconhecidos pelo Estado brasileiro por meio de regulamento (BRASIL, 2017a) Comparando o texto da atual lei ao revogado Estatuto do Estrangeiro, nota-se uma ampliação do rol de documentos de viagem, uma vez que o Estatuto admitia apenas como documentos o passaporte para estrangeiro e o *laissez-passer* (BRASIL, 1980).

A nova lei também apresenta uma alteração substancial quanto à classificação dos tipos de vistos. A legislação anterior apresentava 7 (sete) tipos de vistos, sendo: de trânsito; de turista; temporário (com oito subtipos); permanente; de cortesia; oficial; e diplomático. Na legislação atual, foram reduzidos para 5 (cinco) tipos de visto, sendo eles: de visita³¹ (com quatro subtipos); temporário³² (com onze subtipos); diplomático, oficial e de cortesia,³³ além do já existente visto temporário de aperfeiçoamento médico, criado pelo artigo 18 da Lei n.º 12.871/2013, totalizando-se assim 20 classificações, podendo esse rol ser ampliado mediante regulamento (BRASIL, 2017a).

Houve, portanto, uma verdadeira reformulação na política de vistos, com a instituição de novos tipos e extinção de outros. Ressalta-se que uma das inovações mais relevantes da Lei de Migração é a criação do visto temporário para acolhida humanitária, o qual foi analisado no subtítulo anterior, mas que merece ser revisto. O visto para acolhida humanitária é destinado as pessoas que precisaram fugir dos países de origem, mas que pela legislação brasileira não são considerados refugiados, ou seja, não se enquadram na Lei nº 9.474/97³⁴, chamada Lei do Refúgio. O instituto do refúgio é destinado a todo indivíduo que devido a fundados temores de perseguição ou a grave e generalizada violação de direitos

³¹ Art. 13. O visto de visita poderá ser concedido ao visitante que venha ao Brasil para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, nos seguintes casos: I - turismo; II - negócios; III - trânsito; IV - atividades artísticas ou desportivas; e V - outras hipóteses definidas em regulamento (BRASIL, 2017a).

³² Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: I - o visto temporário tenha como finalidade: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; b) tratamento de saúde; c) acolhida humanitária; d) estudo; e) trabalho; f) férias-trabalho; g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; i) reunião familiar; j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado; II - o imigrante seja beneficiário de tratado em matéria de vistos; III - outras hipóteses definidas em regulamento (BRASIL, 2017a).

³³ Art. 16. Os vistos diplomático e oficial poderão ser concedidos a autoridades e funcionários estrangeiros que viajem ao Brasil em missão oficial de caráter transitório ou permanente, representando Estado estrangeiro ou organismo internacional reconhecido (BRASIL, 2017a).

³⁴ Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

humanos, encontre-se fora de seu país de nacionalidade, ou fora do país onde antes teve sua residência habitual, e que não possa ou não queira regressar a ele (BRASIL, 1997).

O visto temporário para acolhida humanitária pode ser aplicado as mesmas situações que ensejam o refúgio, mas também poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção ou de desastre ambiental, categorias não contempladas na Lei do Refúgio. Assim, com a instituição do visto para acolhida humanitária, a Lei de Migração resolve situações como a dos haitianos e sírios que migraram para o Brasil em virtude dos cenários de desastre ambiental e conflito armado em seus países. Diante da falta previsão legal no Estatuto do Estrangeiro e na Lei de Refúgio, situações como essas demandavam a criação Resoluções Normativas específicas pelo CNIG, o que tornava a regularização migratória demorada e confusa. Nesse sentido:

Um aspecto importante que deriva da acolhida humanitária é a simplificação do registro e da identificação civil do imigrante. Nos termos do art. 20, a identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apátrida e de acolhimento humanitário poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser. Sabe-se que muitas vezes o imigrante acolhido por razões humanitárias chega ao país em condições penosas e sem documentos de viagem formalmente aceitos. Com relação à regulamentação, o desafio maior, quando se fala em acolhida humanitária, é garantir o embasamento normativo para a simplificação procedimentos, uma vez que se está lidando com imigrantes vulneráveis. A diminuição das instâncias institucionais que devem avaliar a situação do solicitante promoveria desburocratização, bem como a automação dos processos (VARELLA et al, 2017, p. 265)

Como visto anteriormente, o apátrida passa a ser contemplado de forma inédita pela Lei de Migração, bem como os residentes fronteiriços e brasileiros no exterior. Tendo em vista que a apatridia já foi tratada no subtítulo anterior dessa pesquisa, irá se discorrer aqui apenas a abordagem da Lei de Migração acerca dos residentes fronteiriços e emigrantes. A começar pelo residente fronteiriço, tem-se esse como a pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que possua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho. O Decreto nº 9.199/17, que regula a Lei de Migração, esclarece:

Art. 86. Ao residente fronteiriço poderá ser permitida a entrada em Município fronteiriço brasileiro por meio da apresentação do documento de

viagem válido ou da carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de sua nacionalidade.

Art. 87. Para facilitar a sua livre circulação, a autorização para a realização de atos da vida civil poderá ser concedida ao residente fronteiriço, por meio de requerimento dirigido à Polícia Federal.

[...]Art. 91. A autorização para a realização de atos da vida civil ao residente fronteiriço não será concedida nas hipóteses previstas no art. 132 ou quando se enquadrar em, no mínimo, uma das hipóteses de impedimento de ingresso definidos no art. 171.

[...]Art. 94. A autorização de que trata o art. 87 e a Carteira de Registro Nacional Migratório não conferem ao residente fronteiriço o direito de residência no País, observado o disposto no Capítulo VIII, nem autorizam o afastamento do limite territorial do Município objeto da autorização (BRASIL, 2017b).

A Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) será o documento entregue ao residente fronteiriço que identificará e caracterizará a sua condição. O CRNM conterá a indicação do município no qual o residente fronteiriço poderá realizar atos da vida civil, inclusive atividade laboral e estudo, e o prazo de validade dessa autorização. A referida autorização terá prazo de cinco anos, podendo ser prorrogável por igual período, através de requerimento, ao final do qual poderá ser concedida por tempo indeterminado. Para laborar, o residente fronteiriço poderá requerer a expedição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), sendo que na CTPS constará a restrição de sua validade ao Município no qual o imigrante tenha sido autorizado a exercer os atos da vida civil (BRASIL, 2017b).

Importa esclarecer que o revogado Estatuto do Estrangeiro já fazia menção ao residente fronteiriço. Conforme o artigo 21 do Estatuto, “Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, respeitados os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente prova de identidade.” (BRASIL, 1980). Para o exercício de atividade remunerada ou a frequência em estabelecimento de ensino naqueles municípios, poderia ser fornecido ao fronteiriço documento especial a fim de identificar e caracterizar a sua condição, e, ainda, a Carteira de Trabalho e Previdência Social, quando fosse o caso (BRASIL, 1980).

No entanto, o documento que passa a ser conferido ao residente fronteiriço pela Lei de Migração tem maior alcance, uma vez que vale também para a realização de atos da vida civil em geral, estendo, assim, ao residente fronteiriço as garantias e os direitos assegurados pelo regime geral de migração. Ademais, a nova lei possibilita a autorização de residência no território nacional ao residente

fronteiriço que se enquadre nas hipóteses do artigo 30, sendo cabível recurso da decisão que denegar tal solicitação, garantidos o exercício do contraditório e ampla defesa (BRASIL, 2017a). Faz-se aqui uma digressão para falar à respeito da autorização de residência. Importa mencionar que:

A Lei de Migração traz um cenário completamente novo na abordagem do imigrante que vem ao Brasil com o intuito de aqui se estabelecer, a partir da criação da autorização de residência, que poderá ser concedida, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante (art. 30). Inaugura-se, assim, um instituto jurídico próprio, inexistente no Estatuto do Estrangeiro. Além dessa singularidade, a lei inova de maneira importante ao permitir que a autorização de residência possa ser concedida independentemente da situação migratória (art. 31, § 5º), em contraposição ao antigo regramento, que vedava tanto a legalização da estada de clandestino e de irregular, quanto a transformação em permanente dos vistos de trânsito, de turista, de cortesia e de boa parte dos vistos temporários (VARELLA et al, 2017, p. 260).

Destaca-se que lei estabelece dezessete hipóteses para concessão de autorização de residência, sendo que nove delas coincidem com as estabelecidas para concessão de visto temporário, já mencionadas nesse texto. Ademais, conforme artigo 30 da lei, a residência poderá ser autorizada a pessoa: beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação; detentora de oferta de trabalho; beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida; ao menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, encontrado nas fronteiras ou em território nacional; a vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória; entre outras (BRASIL, 2017a).

Assim sendo, fica perceptível que a maior parte das hipóteses para autorização de residência estão sob uma ótica de acolhida humanitária e de abertura para a regularização migratória de grupos vulneráveis, coadunando com os princípios e diretrizes estabelecidos para reger a nova política migratória.

No que diz respeito às políticas públicas para emigrantes, isto é, para brasileiros que se estabeleçam temporária ou definitivamente no exterior, a Lei de Migração apresenta um rol específico de princípios e diretrizes. Constam no referido rol, entre outros: a proteção e prestação de assistência consular por meio das representações do Brasil no exterior; promoção de condições de vida digna, por meio da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura;

atuação diplomática em defesa dos direitos do emigrante brasileiro, conforme o direito internacional; esforço permanente de desburocratização, atualização e modernização do sistema de atendimento, com o objetivo de aprimorar a assistência ao emigrante, conforme o artigo 77 da Lei (BRASIL, 2017a).

Acerca da assistência consular prestada ao emigrante, o Decreto nº 9.199/17 esclarece que essa compreende o acompanhamento de casos de acidentes, hospitalização, falecimento e prisão no exterior, a localização e a repatriação de nacionais brasileiros e o apoio em casos de conflitos armados e catástrofes naturais. Entretanto, conforme o artigo 257 §1º, a assistência consular não inclui o custeio de despesas referentes ao sepultamento e traslado de corpos de brasileiros falecidos no exterior, ou despesas com hospitalização, excetuado o atendimento emergencial em situações de caráter humanitário (BRASIL, 2017b). Ademais, são direitos do emigrante:

Art. 259. O emigrante que decidir retornar ao País com ânimo de residência poderá introduzir no País, com isenção de direitos de importação e de taxas aduaneiras, os bens novos ou usados que o viajante, em compatibilidade com as circunstâncias de sua viagem, puder destinar para o uso ou o consumo pessoal e profissional, sempre que, por sua quantidade, natureza ou variedade, não permitam presumir importação ou exportação com fins comerciais ou industriais.

Art. 260. Na hipótese de ameaça à paz social e à ordem pública por instabilidade institucional grave ou iminente ou de calamidade de grande proporção na natureza, deverá ser prestada assistência especial ao emigrante pelas representações brasileiras no exterior.

Parágrafo único. Em situação de instabilidade política ou catástrofe natural, caberá ao Ministério das Relações Exteriores avaliar a efetiva ameaça à integridade física dos brasileiros afetados por desastres naturais, ameaças e conturbações diversas e avaliar as ações de apoio que se mostrem efetivamente necessárias (BRASIL, 2017b).

Com a análise do texto da Lei de Migração e de seu decreto regulamentador, é possível inferir que a nova política migratória brasileira passa a normatizar situações recorrentes na vida dos residentes fronteiriços e emigrantes, mas que nunca antes chegaram a ser abordadas de modo tão amplo. O Estatuto do Estrangeiro, lei mais próxima para comparação, já previa a regulamentação da entrada de residentes fronteiriços no país, mas a nova lei ampliou os direitos desses indivíduos. Acerca dos emigrantes, o Estatuto se quer os citava, enquanto que o

termo apátrida aparecia uma única vez no decorrer do texto. Assim, é inegável o avanço da novel legislação na proteção do indivíduo migrante³⁵.

Além disso há de se mencionar as medidas de cooperação internacional, quais sejam: extradição, transferência da execução da pena e transferência da pessoa condenada. As duas últimas poderão ocorrer observado o disposto nos arts. 100 e 103 da lei, respectivamente, quando houver tratado ou promessa de reciprocidade. Das medidas de cooperação, a extradição era a única já constante no Estatuto do Estrangeiro. Conforme o artigo 81: “A extradição é a medida de cooperação internacional entre o Estado brasileiro e outro Estado pela qual se concede ou solicita a entrega de pessoa sobre quem recaia condenação criminal definitiva ou para fins de instrução de processo penal em curso.” (BRASIL, 2017a).

Acerca do rol de situações em que não se concederá a extradição, vale destacar duas diferenças entre o texto da Lei de Migração e do Estatuto do Estrangeiro. Atualmente a extradição não será concedida se a lei brasileira impuser ao crime pena de prisão inferior a 2 (dois) anos, enquanto que no Estatuto era 1 ano. Ademais, há a inclusão do inciso IX, que garante que não será concedida a extradição se o extraditando for beneficiário de refúgio, nos termos da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ou de asilo territorial. Logo, a lei tornou-se mais indulgente com o aumento do limite da pena pelo qual um estrangeiro poderá ser extraditado, e com a proteção ao refugiado e asilado (BRASIL, 2017a).

Outra inovação da Lei de Migração em relação ao Estatuto do Estrangeiro trata da prisão do extraditando. O Estatuto não admitia liberdade vigiada, a prisão domiciliar, nem a prisão albergue (artigo 84, parágrafo único), enquanto que na nova lei tais benefícios foram explicitamente permitidos, com a retenção do documento de viagem ou outras medidas cautelares necessárias, perdurando até o julgamento da extradição ou a entrega do extraditando (artigo 86) (BRASIL, 2017a).

No que concerne ao instituto da transferência da execução da pena, esse objetiva evitar a impunidade em casos em que a extradição é vedada, como por exemplo, quando a legislação do país impede a extradição de um nacional. Conforme o artigo 100, parágrafo único, a transferência de execução da pena será possível quando: o condenado em território estrangeiro for nacional ou tiver residência habitual ou vínculo pessoal no Brasil; a sentença tiver transitado em

³⁵ Compreendendo-se aqui o imigrante, emigrante, residente fronteiriço e apátrida.

julgado; a duração da condenação a cumprir ou que restar para cumprir for de, pelo menos, 1 (um) ano, na data de apresentação do pedido ao Estado da condenação; o fato que originou a condenação constituir infração penal perante a lei de ambas as partes; e houver tratado ou promessa de reciprocidade (BRASIL, 2017a).

Logo, o instituto da transferência da execução da pena permitirá que o estado brasileiro solicite a outro país que uma sentença penal condenatória proferida no Brasil seja reconhecida e executada no exterior e vice-versa.

Por sua vez, a regulamentação do instituto da transferência de pessoas condenadas, que embora já fosse executado com base em tratados bilaterais ou com promessa de reciprocidade, fortalece e dá maior segurança jurídica ao referido mecanismo. Assim, “O condenado no território nacional poderá ser transferido para seu país de nacionalidade ou país em que tiver residência habitual ou vínculo pessoal, desde que expresse interesse nesse sentido, a fim de cumprir pena a ele imposta pelo Estado brasileiro por sentença transitada em julgado.” (BRASIL, 2017a). A transferência de pessoa condenada será possível quando preenchidos os requisitos constantes no artigo 104 da Lei de Migração³⁶.

Em suma, muitas foram as inovações trazidas pela Lei de Migração que entrou em vigência no ano de 2017. Assim sendo, a sociedade brasileira, especificamente os imigrantes e emigrantes, tem muito a comemorar em razão dos avanços fundamentais para garantia de direitos e de proteção da pessoa migrante (OLIVEIRA, 2017). Entretanto, vale ressaltar que, apesar das várias inovações, a realização da Lei nº 13.445 deverá passar pela aplicação dos agentes públicos competentes, o que ainda pode apresentar traços característicos da legislação migratória criada durante o regime ditatorial, o quais serão objeto de discussão a seguir.

³⁶ Art. 104. A transferência de pessoa condenada será possível quando preenchidos os seguintes requisitos: I - o condenado no território de uma das partes for nacional ou tiver residência habitual ou vínculo pessoal no território da outra parte que justifique a transferência; II - a sentença tiver transitado em julgado; III - a duração da condenação a cumprir ou que restar para cumprir for de, pelo menos, 1 (um) ano, na data de apresentação do pedido ao Estado da condenação; IV - o fato que originou a condenação constituir infração penal perante a lei de ambos os Estados; V - houver manifestação de vontade do condenado ou, quando for o caso, de seu representante; e VI - houver concordância de ambos os Estados. (BRASIL, 2017a).

2.3 A LÓGICA SECURITÁRIA *VERSUS* A PROTEÇÃO HUMANITÁRIA

Foram analisados até o momento alguns dos avanços e inovações da Lei nº 13.445/17 em relação ao Estatuto do Estrangeiro. Na presente seção passará a se discutir sobre as possíveis tensões entre o tratamento humanitário, já apreciado nessa pesquisa, e a lógica securitária estatal presente no texto da Lei de Migração, bem como as ressalvas necessárias para um horizonte de direitos digno das demandas dos fluxos migratórios.

Propõe-se a primeira análise partindo da seção da lei que trata dos vistos. Estabelece o artigo 6º que: “O visto é o documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional.” (BRASIL, 2017a). Nota-se, pois, que o texto apresentado pela nova lei não difere em muito daquele do artigo 26³⁷ do derogado Estatuto do Estrangeiro, uma vez que mantém em seu cerne a política migratória da década de 1980, voltada aos interesses do Estado, dando margem à discricionariedade para regular entrada de migrantes no país. Em nota técnica ao Projeto de Lei 2516/2015³⁸, o MIGRAIDH³⁹ observou que:

Considerando que a lei se propõe a reconhecer os direitos de imigrantes e, mais especialmente, o direito humano de imigrar, deverá estar assegurado o direito subjetivo de documento. Portanto, o porte de visto precisa garantir o direito de ingresso no Brasil e não representar mera expectativa, o que retornaria ao paradigma de discricionariedade do Estado e não reconhecimento do estrangeiro como sujeito de direito. (MIGRAIDH, 2015, p.7-8).

Assim, importa dizer que, no tocante ao sistema de concessão de vistos, a Lei de Migração promulgada em 2017 contém vícios do antigo Estatuto. O texto do artigo 6º da atual lei demonstra que parte da política de ingresso e permanência de migrantes no país continua condicionada aos interesses nacionais, isto é, conveniência e oportunidade. Reafirma a Lei de Migração, portanto, o sistema

³⁷ Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça (BRASIL, 2017a)

³⁸ Proposta da Nova Lei de Migrações.

³⁹ MIGRAIDH, Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), responsável pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFSM.

tradicional de concessão de vistos tido como medida securitária voltada à proteção do Estado em detrimento dos direitos dos migrantes.

Ademais, cabe analisar atentamente as hipóteses de negativa de concessão de visto, previstas no artigo 10 da Lei de Migração e complementadas pelo seu decreto regulamentador⁴⁰ no artigo 27. Interessante destacar que, conforme o disposto no texto do regulamento:

Art. 27. O visto não será concedido:

I - a quem não preencher os requisitos para o tipo de visto pleiteado, definidos em regulamentos específicos, quando cabível;

II - a quem comprovadamente ocultar condição impeditiva de concessão de visto ou de ingresso no País;

III - a menor de dezoito anos desacompanhado ou sem autorização de viagem por escrito dos responsáveis legais ou de autoridade competente; e

IV - a quem, no momento de solicitação do visto, comportar-se de forma agressiva, insultuosa ou desrespeitosa para com os agentes do serviço consular brasileiro.

Parágrafo único. A não concessão de visto não impede a apresentação de nova solicitação, desde que cumpridos os requisitos para o tipo de visto pleiteado (BRASIL, 2017b) [grifo meu].

Com a leitura do referido artigo, mais especificamente nos incisos I e IV, fica nítida a possibilidade de exercício do poder discricionário pelo Estado e seus agentes. A mera viabilidade da ampliação dos requisitos de que dispõe o inciso I gera insegurança jurídica, uma vez que ainda podem ser levados em consideração para concessão do visto critérios como a nocividade à ordem pública e aos interesses nacionais. Ademais, os termos genéricos do inciso IV possibilitam ampla margem para o exercício arbitrário do poder concedido aos agentes consulares. Destarte, é flagrante a manutenção da proteção aos interesses nacionais e segurança nacional, características do Estatuto do Estrangeiro, na concessão do visto ao migrante pela Lei de Migração.

Convém pôr em relevo também a questão da fiscalização de entrada e saída do território nacional. Estabelece o artigo 38 da Lei de Migração que “As funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira serão realizadas pela Polícia Federal nos pontos de entrada e de saída do território nacional.” (BRASIL, 2017a). Ademais, conforme o decreto regulamentador da lei, poderão ocorrer outras fiscalizações de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da

⁴⁰ Decreto nº 9.199/17, art. 165.

Fazenda e do Ministério da Saúde. Logo, a redação apresentada pelo aludido artigo reflete a permanência do interesse do Estado e da segurança nacional como pontos indissociáveis da política migratória brasileira. Nesse sentido:

[...] se faz necessária a mudança de competência para o gerenciamento migratório, ou seja, que deixe de estar vinculado ao órgão de Segurança Pública para um órgão específico de competência exclusiva da matéria. Sugere-se a instituição de uma Secretaria e não Autoridade, pelas funções de gerenciamento [...] Além disso, a mudança dos termos “Fiscalização” e “polícia”, também segue essa mesma compreensão, dado que o papel a ser desempenhado pelo Estado na questão migratória é burocrático e não de segurança pública (MIGRAIDH, 2015, p.16).

Importa esclarecer que não se pretende defender o total afastamento da Polícia Federal ou qualquer outro órgão de segurança da defesa e patrulhamento das fronteiras do Brasil, apenas a mudança do gerenciamento migratório. A atuação de um órgão de segurança se faz necessária para o controle e prevenção de crimes internacionais, e é para isso que os agentes da Polícia Federal são treinados. O gerenciamento migratório exige conhecimentos específicos sobre legislação e um tratamento diferenciado dos indivíduos, uma vez que se está lidando com pessoas em situações diversas, dentre as quais podem estar indivíduos em situação de vulnerabilidade, de refúgio ou acolhida humanitária, e extremamente fragilizados.

A melhor solução para a supervisão de entrada e saída de indivíduos do território nacional seria, portanto, a atuação conjunta de um órgão de segurança e outro de gerenciamento migratório, cada um cumprindo funções específicas. Infelizmente, apesar de tantos avanços, a Lei de Migração não inovou nesse ponto, restando aos agentes de segurança um encargo para o qual não estão adequadamente formados. Dessa forma, é passível de questionamento até mesmo a real aplicação do princípio da não criminalização da migração⁴¹ a política migratória brasileira (BRASIL, 2017a).

Após a explanação acerca dos pontos conflitantes com o viés humanitário da Lei de Migração, é importante mencionar alguns dos vetos da Casa Civil da Presidência da República ao projeto da lei. Os vetos, assim como os artigos acima analisados, vêm de encontro aos objetivos humanitários da lei, ou seja, estão em boa parte ligados a noções conservadoras, típicas da legislação do regime militar,

⁴¹ Art. 3º, inciso III, da Lei de Migração.

sendo inclusive justificados pela contrariedade ao interesse público. Os trechos vetados da lei evidenciam a lógica securitária e xenófoba, isto é, contrariam totalmente os princípios que devem reger a nova política migratória.

De início, há de se observar o veto presidencial ao parágrafo único do artigo 37 da Lei de Migração, que dizia respeito à concessão de visto ou de autorização da residência para fins de reunião familiar. O referido parágrafo estendia o conceito de família a outros níveis de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade. A justificativa para o veto⁴², que também se estende ao inciso IV do artigo 40⁴³, afirma que os dispositivos poderiam facilitar situações propícias ao sequestro internacional de menores. Entende-se que veto em questão “[...] contraria os direitos humanos ao impedir o reconhecimento da diversidade cultural para fins da caracterização de família e acesso ao direito humano de reunião familiar.” (MIGRAIDH, 2017, n.p.).

Outro veto que merece ser discutido é o do artigo 118, o qual concederia autorização de residência aos imigrantes que tivessem ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, independente de sua situação migratória. Examinado as razões do veto fica perceptível a preocupação do Poder Executivo em não enfraquecer a discricionariedade do Estado nas questões migratórias. Vetar o artigo em questão foi uma ação que vem na contramão das práticas reiteradas nas últimas décadas de garantir periodicamente anistia à população imigrante que vive no Brasil. A falta de documentação acarreta insegurança jurídica, impede o acesso a direitos e intensifica a marginalidade dos imigrantes (MIGRAIDH, 2017).

Como visto, apesar dos indiscutíveis avanços da Lei de Migração em relação ao Estatuto do Estrangeiro, há trechos na nova lei em que ainda imperam a lógica securitária e os interesses nacionais típicos daquela legislação retrógrada e conservadora. Os vetos ao projeto da lei demonstraram que o raciocínio dos representantes do Poder Executivo continua vinculado ao tratamento dispensado aos imigrantes pela legislação do período ditatorial, em que o imigrante era potencial

⁴² Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-veto-152813-pl.html>>. Acesso em: 03 de abr. 2018.

⁴³ Art. 40. Poderá ser autorizada a admissão excepcional no País de pessoa que se encontre em uma das seguintes condições, desde que esteja de posse de documento de viagem válido: [...] IV - seja criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar [inciso vetado] (BRASIL, 2017).

subversivo. Infelizmente essa mentalidade xenófoba que criminaliza a migração permanece ativa em todas as esferas do Estado. A título de demonstração, traz-se à baila o Decreto Estadual de Roraima nº 25.681-E, de 01 de agosto de 2018, e seu desdobramento judicial.

Primordialmente, ressalta-se que o referido Decreto, assinado pela atual Governadora do Estado de Roraima, Sra. Suely Campos, encontra-se suspenso por decisão do Supremo Tribunal Federal proferida pela relatora Ministra Rosa Weber.⁴⁴ Conquanto, o conteúdo Decreto nº 25.681-E merece ser inquirido, para tanto se colaciona abaixo parte dos dispositivos:

CONSIDERANDO que o desrespeito às normas brasileiras pode dar ensejo à perda da condição de solicitante de refúgio ou de refugiado, sujeitando os infratores à deportação e/ ou expulsão;

[...] Art. 2º Fica autorizado o uso do Posto Fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda localizado no Município de Pacaraima para controle de pessoas, bagagens, veículos, bem como verificação de documentação necessária ao trânsito e permanência em território nacional.

Art. 3º Determino que os serviços públicos prestados pelo Governo do Estado de Roraima diretamente à população sejam regulamentados para o fim de salvaguardar aos cidadãos brasileiros o acesso irrestrito a tais serviços.

Parágrafo único. Para acesso aos serviços públicos oferecidos pelo Governo do Estado de Roraima a estrangeiros, com exceção de urgências e emergências, é necessária a apresentação de passaporte válido, a não ser os indivíduos oriundos de Argentina, Paraguai e Uruguai, que gozam dos direitos e prerrogativas do Mercosul, e que podem apresentar documento de identidade válido.

[...] Art. 5º Aqueles cidadãos estrangeiros que praticarem atos contrários aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal e Constituição do Estado de Roraima, inclusive a violação de direitos fundamentais assegurados aos cidadãos brasileiros, tais como direito à vida, à integridade física, à propriedade, dentre outros, estão sujeitos às normas legais cabíveis, devendo a autoridade policial responsável adotar as providências necessárias para procedimentos de deportação ou expulsão, conforme o caso. (RORAIMA, 2018, n.p.).

Como visto, o decreto publicado pelo Governo do Estado de Roraima visa enrijecer o acesso de migrantes e refugiados, oriundos de países não integrantes do Mercosul,⁴⁵ aos serviços públicos ofertados pelo Estado. Ademais, o decreto também expõe os migrantes a uma situação de possível deportação/expulsão, em

⁴⁴ Decisão proferida na Ação Cível Originária 3.121, ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União. Disponível para consulta em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>>. Acesso em: 1 nov. 2018.

⁴⁵ A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia.

desobediência ao devido procedimento legal. Logo, nota-se que a medida adotada pelo Governo de Roraima descende de uma política institucional discriminatória que impossibilita o amplo exercício do direito à saúde, princípio da nova política migratória previsto no artigo 3º da Lei nº 13.445/17⁴⁶, aos indivíduos em virtude de sua condição migratória (BRASIL, 2017a).

Diante disso, o Ministério Público Federal expediu a Recomendação nº 20/2018/MP/RR para que a Governadora do Estado de Roraima determinasse a não publicação do Decreto nº 25.681-E, ou qualquer outro ato de conteúdo assemelhado, de modo a evitar sua vigência, bem como, no caso do aludido ato normativo já ter haver sido publicado no momento da ciência dessa recomendação, que promovesse, no prazo de 24 horas, sua revogação completa. Entretanto, apesar de conhecer a mencionada recomendação do MPF, a Casa Cível do Estado de Roraima defendeu o conteúdo do decreto publicado, a qual já estava produzindo efeitos.

A fim de remediar os transtornos causados pela aplicação do disposto no Decreto nº 25.681-E, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal ajuizaram uma Ação Civil Pública com pedido de tutela provisória de urgência antecipada⁴⁷ em face da União Federal e do Estado de Roraima. Da referida ação destacam-se os seguintes trechos:

Trata-se de medida evidentemente discriminatória, veiculado por diploma normativo de caráter flagrantemente inconstitucional, em seu aspecto material e formal, que não pode ser tolerada, sob pena de se impor aos migrantes e refugiados que se encontram em território roraimense dificuldade no acesso a um dos direitos mais básicos, além de eventual responsabilização do Estado Brasileiro perante as Cortes Internacionais de Direitos Humanos. Obviamente, a irregularidade do status migratório de um indivíduo não deve ser utilizado como motivação idônea para obstaculizar o pleno gozo do direito à saúde. Deve o Estado, em verdade, tal como preconiza os dispositivos acima citados, garantir o acesso aos serviços públicos primários, bem como à responsabilidade de regularização de sua estadia em território brasileiro. [...] veja-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre "emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiro", conforme preceitua o seu art. 22, inciso XV. Além disso, atribui à União o dever de "executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras", em seu art. 21, inciso XXII. [...] No entanto, em evidente violação aos dispositivos normativos analisados, o Governo do Estado de Roraima editou o Decreto Estadual n. 25-681-E, de 01 de agosto de 2018, invadindo

⁴⁶VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (BRASIL, 2017).

⁴⁷ACP, Processo nº 002879-92.2018.4.01.4200.

as competências legislativas e administrativas da União ao outorgar a si a atribuição de deportar e expulsão migrantes. (BRASIL, 2018b, p. 13-17).

A ação promovida pela DPU e MPF foi protocolada e distribuída à 1ª Vara Federal do Estado de Roraima no dia 03 de agosto de 2018, tendo como pedidos a concessão da tutela antecipada de urgência, determinando aos réus que: a) não condicionassem a prestação dos serviços básicos à apresentação de qualquer documento em especial, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 3º, parágrafo único do Decreto nº 25.681-E; b) não realizassem quaisquer procedimentos de fiscalização de fronteiras, deportação e expulsão pelas autoridades estaduais, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 5º do Decreto nº 25.681-E.

Da referida ACP houve decisão liminar, proferida em 05 de agosto de 2018, pelo Juiz Federal Helder Girão Barreto da 1ª *Vara Federal* da Seção Judiciária de Roraima. Tal decisão foi amplamente divulgada pelos meios de comunicação à época, uma vez que ela determinava a suspensão do ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil pela fronteira de Roraima. Apesar das contundentes alegações feitas pelo magistrado sobre os dispositivos do Decreto Estadual nº 25.681-E, as quais merecem ser posteriormente discutidas, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, determinou a suspensão parcial de sua decisão liminar.

Importa salientar aqui alguns dos trechos polêmicos da decisão proferida pelo Juiz da 1ª *Vara Federal* da Seção Judiciária de Roraima. De início menciona o magistrado que os pedidos em caráter cautelar apresentados pela DPU e pelo MPF na ACP constituíam excessiva permissividade. Ademais, prosseguiu alegando que a autonomia federativa do Estado de Roraima não poderia ser sufocada pelo fluxo migratório desmedido decorrente da condescendência da União, devendo os ônus da política migratória adotada serem repartidos por todos⁴⁸. Defendeu que o Estado de Roraima se encontrava sobrecarregado, sendo necessária a suspensão do ingresso de imigrantes venezuelanos para implementação de medidas que efetivamente garantissem o acolhimento humanitário e acelerassem o processo de interiorização desses imigrantes.

⁴⁸ Em referência a todos os Municípios, Estados e Distrito Federal.

De outro ângulo, o juiz atacou de forma pungente os dispositivos do Decreto Estadual de Roraima nº 25.681-E. Alegou o magistrado da causa que: a) o artigo 2º, caput, do mencionado decreto adentrava a competência legislativa privativa da União (artigo 22, inciso XV, CF/88); b) o artigo 5º, caput, invadia a competência material exclusiva da União (artigo 21, XXII, CF/88); c) o artigo 5º, parte final, e artigo 3º, parágrafo único, configuravam-se dispositivos notadamente discriminatórios à condição jurídica dos imigrantes venezuelanos. Em virtude do exposto, o juiz decidiu liminarmente pela suspensão dos mencionados dispositivos do decreto nº 25.681-E.

Diante da decisão liminar proferida na Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200, em curso na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Roraima, a União, por meio dos membros da Advocacia-Geral da União, requereu Suspensão de Liminar, na data de 07 de agosto de 2018. Em análise, o Desembargador Kassio Marques, compreendendo a urgência da medida pleiteada, utilizou-se da jurisdição em regime de plantão decidindo por suspender em parte a execução da medida liminar proferida pelo juízo *a quo*. De suas razões, importa ressaltar que: a) a decisão do juízo *a quo* pela suspensão da admissão e do ingresso de imigrantes venezuelanos é completamente *extra petita*⁴⁹; b) que a decisão mencionada não encontra sustentação nas normas de regência, nos Tratados Internacionais de que o Brasil é signatário e tampouco na CF/88⁵⁰.

Para fundamentar sua decisão o Desembargador do Tribunal Federal da Primeira Região acostou-se ao veredito proferido pela Ministra Rosa Weber na Ação Civil Originária nº 3.121⁵¹, proposta pelo Estado de Roraima face à União. Nesse contexto, importa mencionar:

A Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, ao indeferir no dia 06/08/2018 pedido formulado pelo Governo de Roraima, para fechar temporariamente a fronteira com a Venezuela e para limitar

⁴⁹ *Extra petita*, além do pedido. Uma vez que os autores da Ação Civil Pública, deduzindo-se dos pedidos apresentados, buscavam ampliar o acesso dos imigrantes venezuelanos aos serviços públicos brasileiros, então restritos pela publicação do Decreto Estadual de Roraima nº 25.681-E, a decisão do magistrado *a quo* pela suspensão da admissão e do ingresso de imigrantes nas fronteiras de Roraima não se torna compatível, ultrapassando o pedido da exordial.

⁵⁰ Disponível para leitura em: <<https://www.conjur.com.br/dl/trf1-suspende-liminar-impedia-entrada.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

⁵¹ ACO protocolada em 13 de abril de 2018. Decisão liminar proferida pela Relatora Ministra Rosa Weber em 06 de agosto de 2018. Acompanhamento processual disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

temporariamente o ingresso de refugiados venezuelanos no Brasil, na ACO 3121 ajuizada contra a União, anotou “*não se justifica, em razão das dificuldades que o acolhimento de refugiados naturalmente traz, partir para a solução mais fácil de ‘fechar as portas’, equivalente, na hipótese, a ‘fechar os olhos’ e ‘cruzar os braços’*”, bem como “*as medidas de gerenciamento de migrações que vierem a ser adotadas não podem contrariar os compromissos assumidos nos tratados internacionais de que o Brasil é parte*”. E arremata: “*o fechamento de fronteira internacional não apenas ostenta natureza tipicamente executiva, como traduz o verdadeiro exercício da própria soberania do Estado brasileiro, consubstanciado, como tal, ato reservado ao Chefe de Estado*”. Chega ser frustrante alcançar tantas conquistas sociais, positiva-las por meio de processo legislativo regular e, por via da intervenção judicial, impedir a concretização dos princípios legais correspondentes. (BRASIL, 2018c, p. 8) [grifo do autor].

A manifestação acima demonstra a sábia preocupação de alguns magistrados pela aplicação correta das leis, do cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil e do respeito a própria Constituição Federal. Com a análise jurisprudencial realizada nesse capítulo buscou-se comprovar que, apesar de uma nova política migratória estar vigendo a quase um ano⁵² no país, os princípios que a regem ainda são mal interpretados. Os imigrantes continuam sendo vistos por alguns como estranhos à sociedade, a mesma perspectiva utilizada na década de oitenta em que se criou o Estatuto do Estrangeiro.

A Lei de Migração foi criada justamente para atender às demandas dos fluxos migratórios na atualidade, uma vez que o Estatuto do Estrangeiro carecia constantemente de retificações para conciliar-se com o texto constitucional vigente e com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro para proteção dos direitos humanos. Ocorre que, como visto no decorrer dessa pesquisa, apesar de ideais louváveis, a aplicação da nova legislação migratória tem encontrado impasses como a xenofobia, o racismo e outras formas veladas de discriminação pela sociedade.

⁵² Em 21 de Novembro de 2017 passou a vigor a Lei de Migração.

CONCLUSÃO

A temática das migrações é uma importante questão social que vem tomando espaço na agenda dos Estados e estimulando a atuação de organizações internacionais e não governamentais de proteção aos direitos humanos e, especificamente, aos migrantes. Diante disso, torna-se preciso compreender o fenômeno migratório e a maneira como este tem sido administrado em nosso país ao longo dos anos e, particularmente, hoje.

Como é de conhecimento geral, o Brasil alterou recentemente sua política migratória, passando a vigorar a chamada Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, em substituição ao, até então vigente, Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980. Em razão da importância dessa alteração e de suas consequências no mundo fático e jurídico, optou-se por ter a Lei de Migração como tema da presente monografia.

Ao delimitar-se a temática de estudo a investigação da Lei de Migração, buscou-se analisar as tensões entre o tratamento humanitário pretendido com sua aplicação, e a lógica securitária estatal, característica da legislação antecedente, velada em seu texto. A partir disso, questionou-se em que medida o tratamento humanitário pretendido evidencia tensões com a lógica securitária remanescente, após a revogação do Estatuto do Estrangeiro.

A partir desse questionamento, estabeleceram-se alguns objetivos a fim de responder à problemática da pesquisa. Para tanto, primeiramente, procurou-se investigar a temática da migração no mundo, estudando as motivações e as dinâmicas dos principais fluxos migratórios desde o ano de 1500 até os dias atuais, bem como as normativas internacionais passíveis de correlação ao tema. Acerca disto, importam fazer algumas considerações relevantes:

De início constatou-se que a motivação de cada indivíduo que se desloca do seu país de residência habitual para outro, o insere em uma determinada categoria contida no conceito amplo de migrante. Ademais, que o termo migrante se refere a todos os indivíduos que se deslocam entre regiões e fronteiras, com o intuito de

mudar de residência, temporária ou definitivamente, abrangendo, portanto, os imigrantes, emigrantes, apátridas e refugiados.

Do estudo sobre os fluxos migratórios mundiais pode-se extrair que estes tem acompanhado a existência humana e conseqüentemente o desenvolvimento das sociedades em todos os seus aspectos. A dinâmica migratória se adequa às necessidades do momento. De 1500 a 1800 durante o período mercantil a migração serviu aos interesses europeus na colonização de novas terras. Já durante o século XIX e início do século XX, esta foi incentivada pela expansão do industrialismo e a alta demanda por mão de obra.

Verificou-se que com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, as dinâmicas migratórias tiveram que se adequar a uma nova realidade. Assim, se iniciou nesse período um processo de burocratização do trânsito entre países, como meio de se preservar a segurança interna dos Estados. Apesar do aumento da burocracia para circulação de pessoas entre fronteiras, verificou-se algo que subsiste até os dias atuais, as pessoas continuaram a migrar influenciadas por fatores diversos.

No decorrer dessa pesquisa também se estudou a história das migrações no Brasil, percorrendo-se tanto sobre os fluxos de entrada como saída do país desde o século XVI até o presente. Dado o exposto, apurou-se que a política migratória brasileira tem sido historicamente determinada pelas conveniências nacionais, definidas pelos governantes e legisladores de cada época. Há, portanto, na história do país períodos de incentivo e de restrição à entrada de migrantes.

O último ponto abordado no primeiro capítulo do presente estudo tratou da regulação dos fluxos migratórios no Brasil a partir da década de 1980, isto é, do Estatuto do Estrangeiro. Pretendeu-se analisar o referido Estatuto, revogado pela atual Lei de Migração, analisando a lógica de segurança nacional presente nos seus institutos, teve crucial importância para esclarecer a transição de paradigmas da política migratória nacional.

O Estatuto do Estrangeiro foi notadamente influenciado pelas tradições intelectuais e ideológicas formuladas no contexto da ditadura militar no Brasil. O referido diploma legal colocava em primeiro plano a ideologia de segurança nacional, de proteção à ordem e aos interesses do Estado, em detrimento do migrante, tido como potencial subversivo. Verificou-se, portanto, que a proteção ao

migrante estava até então diretamente condicionada à conveniência de sua presença no território nacional.

O segundo capítulo dessa pesquisa foi dedicado à análise da nova Lei de Migração brasileira, Lei nº 13.445/2017. Tendo ciência de que a referida lei busca superar o caráter securitário do Estatuto do Estrangeiro, para conciliar a política migratória brasileira aos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais vigentes, realizou-se um comparativo entre ambos institutos legais. Resulta da análise realizada que a Lei de Migração avançou consideravelmente na proteção e promoção dos direitos dos migrantes.

Na contramão das outras normas que já regulamentaram a política migratória brasileira, a Lei de Migração trata o migrante como um sujeito de direitos garantindo-lhe, em todo território nacional, a condição de igualdade com os nacionais e um rol extenso de direitos nunca antes concedidos. Das mudanças dignas de menção ressaltam-se: a introdução do princípio da não criminalização por razões migratórias e a criação do visto temporário para acolhida humanitária.

Ao final dessa pesquisa buscou-se verificar na Lei de Migração a existência de trechos que indiquem resquícios da lógica securitária estatal e entrem em conflito com o viés humanitário almejado pela lei. Constatou-se, pois, que a Lei de Migração permanece dando margem à discricionariedade do Estado para regular a entrada de migrantes no país, ao estabelecer, de igual forma ao Estatuto do Estrangeiro, que a concessão de visto dá mera expectativa de ingresso no território nacional.

Outrossim, a manutenção da Polícia Federal como único órgão responsável pelo gerenciamento migratório reflete a permanência dos interesses do Estado e da segurança nacional como pontos indissociáveis da política migratória no país. Nesse ponto, defendeu-se a importância da criação de um órgão específico de competência exclusiva na matéria de migração para atuação conjunta com a Polícia Federal, de modo a providenciar-se aos migrantes que chegam ao país em situação de vulnerabilidade o devido tratamento.

Isto posto, apesar dos indiscutíveis avanços da Lei de Migração em relação ao Estatuto do Estrangeiro, há trechos na nova lei em que ainda imperam a lógica securitária e os interesses nacionais típicos daquela legislação retrógrada e conservadora. Ademais, com o exame dos vetos apresentados ao Projeto da Lei, e

do Decreto Estadual de Roraima nº 25.681-E, e seu desdobramento judicial, resta comprovado que os imigrantes continuam sendo vistos como estranhos à sociedade.

A partir das análises e discussões empreendidas, bem como os resultados alcançados, compreende-se que a hipótese levantada para construção dessa pesquisa, de que apesar dos avanços verificados, ainda subsistem traços de interesses estatais que privilegiam a segurança nacional em trechos da nova Lei de Migração, em detrimento da proteção dos indivíduos, resta confirmada.

No decorrer dessa pesquisa foram apontados os trechos na nova legislação migratória em que são perceptíveis tensões entre o tratamento humanitário objetivado pela lei e a lógica securitária estatal, típica da legislação do regime militar. Conclui-se, assim, que ainda existem ressalvas à concretização dos princípios e objetivos pretendidos pela nova política migratória no país que comprometem um horizonte de direitos, digno das demandas dos fluxos migratórios.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Relatório Global Trends 2017**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/globaltrends2017/>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Revista Justiça do Direito**, Rio Grande do Sul, v. 31, n. 2, p. 208-228, maio./ago. 2017.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi; JUBILUT, Liliana Lyra. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.

ARCOVERDE, Leo; SOUSA, Viviane; ARAÚJO, Paula. **Brasil registra número recorde de solicitações de refúgio em 2017**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-registra-numero-recorde-de-solicitacoes-de-refugio-em-2017.ghtml>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Lei nº 9.471, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L_9474.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017a.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L_13445.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Projeto de Lei 2.516, de 04 de agosto de 2015.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?sessionid=4ADF36942081F11EF912384F0290C20F.proposicoesWebExterno2?codt eor=1366741&filename=PL+2516/2015>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 6.455, de 19 de abril de 1907.** Aprova as bases regulamentares para o serviço de povoamento do solo nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6455-19-abril-1907-502417-publicacaoriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930.** Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938.** Dispõe sobre a entrada, de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0406.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-registra-numero-recorde-de-solicitacoes-de-refugio-em-2017.ghtml>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945.** Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b.** Regulamenta a Lei^o 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018a.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Justiça Federal.** Seção Judiciária Do Estado De Roraima. Ação Civil Pública Nº 002879-92.2018.4.01.4200. 2018b. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/08/ACP-Decreto-RR.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Tribunal Regional Federal Da 1ª Região.** 2018c. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/8/art20180807-07.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana:** o prisma do Brasil e da integração sul-americana. Tese (Pós-Graduação em Relações Internacionais), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização:** as consequências humanas. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; BARBAS, Leandro Moreira Valente. **Migração de Trabalhadores para o Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA; Emily, et al. **Fuga da fome: como a chegada de 40 mil venezuelanos transformou Boa Vista.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/fuga-da-fome-como-a-chegada-de-40-mil-venezuelanos-transformou-boavista.ghtml>>. Acesso em: 31 de maio de 2018.

COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS E HUMANITÁRIOS. **Declaração de Cartagena, de 22 de novembro de 1984.** Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2018.

DEL'OLMO, Florisbal de Sousa. **Direito Internacional Privado.** 11. ed. São Paulo: Forense, 2015.

FARENA, Maritza Natalia Ferreti Cisneros. **Direitos Humanos dos migrantes:** ordem jurídica internacional de brasileira. Curitiba: Juruá, 2012.

FIGUEREDO, Luiz Orencio; ZANELATTO, João Henrique. Trajetória de migrações no Brasil. **Revista Acta Scientiarum. Humam and Social Sciences**, Maringá, v. 39, n. 1, p. 77-90, jan./abr. 2017.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 09, n. 4, p. 1717-1737, 2017.

KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Universidade do Paraná, Paraná, 2016.

LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). **Revista Saúde Pública**, São Paulo, nº 8, p. 49-90, 1974.

MIALHE, Jorge Luís. Imigração e dupla nacionalidade: aspectos histórico-jurídicos. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa (Orgs.). **Políticas Migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MIGRAIDH. **Nota técnica**. Nova Lei de Migrações – PL 2516/2015. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-migraidh>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. **Nota sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017**. 2017. Disponível em: <<http://migraidh.ufsm.br/index.php/2016-03-29-11-45-18/35-notasobre-sancao-e-os-vetos-a-lei-de-migracoes-13-445-2017>>. Acesso em: 07. Jul. 2018

MASSEY, Douglas, et al. **Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium**. New York: OXFORD, 1988

MARTINE, George. A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005.

MENDONÇA, Heloísa. **Com 40.00 venezuelanos em Roraima, Brasil acorda para sua “crise de refugiados”**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518736071_492585.html>. Acesso em: 31 de maio de 2018.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. **Migrações Internacionais no Brasil Realidade e Desafios contemporâneos**. 2010. Disponível em: <http://migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=14>

4:dia-mundial-do-refugiado-e-semana-do-migrante-2010&catid=87&Itemid=1203>. Acesso em: 19 nov. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças**. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171>. Acesso em: 19 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas de 1945**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Declaração Universal de Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. **Espanha supera Itália e Grécia e se torna principal entrada de migrantes pelo Mediterrâneo**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/espanha-supera-italia-e-grecia-e-se-torna-principal-entrada-de-migrantes-pelo-mediterraneo/>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

PAIVA, Ana Luiza Bravo e; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez. Da emigração à imigração? Por uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos anos. **Revista ArsHistorica**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 1-20, jan/jun, 2014.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? **Revista eletrônica e-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 9, junho, p. 6-18. 2012.

PATARRA, Neide; FERNANDES, Duval. Desenvolvimento e Migração. In: CHIARELLO, Leonir Mario (Org). **Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México**. New York: Scalibrini International Migration Network, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

REDIN, Giuliana. Direito Humano de Imigrar e os desafios para construção de uma política nacional para imigrantes e refugiados. In: REDIN, Giuliana; SALDANHA, Jânia Maria Lopes; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. **Direitos Emergentes na Sociedade Global: Programa de Pós-Graduação em Direito na UFSM**. Santa Maria: Ed. UFSM, 2016.

RORAIMA. **Decreto Estadual de Roraima nº 25.681-E, de 1 de agosto de 2018**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/201985169/doerr-01-08-2018-pg-2>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração e os paradoxos da alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

SOUZA, Edu Morais de. **Migrações e política migratórias na globalização: os desafios político-sociais do Estado**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a lei 6.815, de 1980. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015.

VARELLA, Marcelo Dias et al. **O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação**. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, nº 2, p. 253-266, 2017.

VÉRAN, Jean-François; NOAL, Débora da Silva; FAINSTAT, Tyler. Nem refugiados, nem migrantes: a chegada dos haitianos à cidade de Tabatinga (Amazonas). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 4, p. 1007-1041, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n4/0011-5258-dados-57-04-1007.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

WELLE, Deutche. **Venezuela: a vida num país em colapso**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/venezuela-a-vida-num-pais-em-colapso>>. Acesso em: 31 de maio de 2018.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **A (BIO)POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA ENTRE UTILITARISMO E REPRESSIVISMO: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem**. 2015. Disponível em: <[https://www.derechocambiosocial.com/revista039/A_\(BIO\)POLITICA_MIGRATORIA_BRASILEIRA.pdf](https://www.derechocambiosocial.com/revista039/A_(BIO)POLITICA_MIGRATORIA_BRASILEIRA.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2018.