NOVA LEI DE MIGRAÇÃO
OS TRÊS PRIMEIROS ANOS

COORDENAÇÃO:

ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS - LUÍS RENATO VEDOVATO - ROSANA BAENINGER

ORGANIZAÇÃO:

AMANDA DE SOUZA CAMARGO - CAROLINA PICCOLOTTO GALIB
CATARINA VON ZUBEN - JOÃO GUILHERME CASAGRANDE GRANJA
JÓICE DOMENICONI - MARIA CAROLINA GERVÁSIO ANGELINI DE MARTINI
NATÁLIA DEMÉTRIO - VIVIANE DE ARRUDA PESSOA OLIVEIRA

NOVA LEI DE MIGRAÇÃO
OS TRÊS PRIMEIROS ANOS

COORDENAÇÃO:

ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS - LUÍS RENATO VEDOVATO - ROSANA BAENINGER

ORGANIZAÇÃO:

AMANDA DE SOUZA CAMARGO - CAROLINA PICCOLOTTO GALIB
CATARINA VON ZUBEN - JOÃO GUILHERME CASAGRANDE GRANJA
JÓICE DOMENICONI - MARIA CAROLINA GERVÁSIO ANGELINI DE MARTINI
NATÁLIA DEMÉTRIO - VIVIANE DE ARRUDA PESSOA OLIVEIRA

UNICAMP

FADISP
FACULDADE DE DIREITO

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO

REFUGE

ACADEMIA PAULISTA DE DIREITO

UNICAMP

FADISP
FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO

MPT

UNFPA
Fundo de População das Nações Unidas

FOTO DA CAPA: "ARREDORES DE FRANKFURT", 2019
FOTO DA CONTRACAPA: "FORTE DE MAPUTO", 2014
FOTOGRAFIAS DE LUIS RENATO VEDOVATO

Nova Lei de Migração

Os três primeiros anos

Coordenação:

André de Carvalho Ramos

Luís Renato Vedovato

Rosana Baeninger

Organização

Amanda de Souza Camargo

Carolina Piccolotto Galib

Catarina Von Zuben

João Guilherme Casagrande Granja

Jóice Domeniconi

Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini

Natália Demétrio

Viviane de Arruda Pessoa Oliveira

Realização:

Observatório das Migrações em São Paulo

Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

Faculdade Autônoma de Direito – FADISP

Apoio:

Fundo de População das Nações Unidas - UNFPA

Ministério Público do Trabalho – MPT

Academia Paulista de Direito – APD

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq

FICHA CATALOGRÁFICA

ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA ADRIANA FERNANDES – CRB 6332

N857 Nova Lei de Migração: Os Três Primeiros Anos / André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Rosana Baeninger (Coordenadores); Amanda de Souza Camargo; Carolina P. Galib; Catarina von Zuben; João Guilherme Casagrande Granja; Jóice Domeniconi; Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini; Natália Demétrio; Viviane de Arruda Pessoa Oliveira (Organizadores) – Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

774p.
ISBN 978-65-87447-17-9 (*e-Book*)

1. Migração internacional. 2. Lei de migração. 3. Direito. I. Ramos, André de Carvalho. II. Vedovato, Luís Renato. III. Baeninger, Rosana. IV. Camargo, Amanda de Souza. V. Galib, Carolina P. VI. von Zuben, Catarina. VII. Granja, João Guilherme Casagrande. VIII. Domeniconi, Jóice. IX. Martini, Maria Carolina Gervásio Angelini. X. Demétrio, Natália Belmonte. XI. Oliveira, Viviane de Arruda Pessoa. XII. Título.

CDD 301.328

ISBN: 978-65-87447-17-9

9 786587 447179

SUMÁRIO

Autoras e Autores.....13

Apresentação

Da Coordenação

A Lei de Migração nos seus três primeiros anos de vigência 35
André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Rosana Baeninger

Da Organização

Os desafios da Lei de Migração 39
Amanda de Souza Camargo; Carolina Piccolotto Galib; Catarina Von Zuben; João Guilherme Casagrande Granja; Jóice Domeniconi; Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini; Natália Demétrio; Viviane de Arruda Pessoa Oliveira

PARTE I

DIREITO MIGRATÓRIO APLICADO

Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações.....47
João Carlos Jarochinski Silva; Liliana Lyra Jubilut; Militza Zulimar Pérez Velásquez

Em nome das "razões sérias": o impedimento de ingresso e a deportação sumária à luz dos direitos humanos.....67
André de Carvalho Ramos

A Nova Lei de Migração e as Defensorias Públicas Estaduais na Efetivação de Direitos dos Imigrantes.....87
Davi Quintanilha Failde de Azevedo; Tatiana Belons Vieira

A Lei 13.445/2017 e a ruptura paradigmática rumo à proteção dos Direitos Humanos dos migrantes no Brasil: avanços e retrocessos.....101
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth

O povo Warao e a Nova Lei de Migração no Brasil..... 117
Amanda de Souza Camargo; Carolina Piccolotto Galib; Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini; Viviane de Arruda Pessoa Oliveira

A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes 129
Patrícia Villen; Karina Quintanilha

O Visto na Lei de Migração: da Soberania ao Controle Judicial.....145
João Chaves; Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian

A Lei de Migração e a Insegurança Jurídica na Regulamentação da Autorização de Residência.....161
Patricia Grazziotin Noschang; Micheli Piucco

O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos sobre Migrantes e seus Marcos Legais Frente à Nova Lei de Migração 181
Ana Paula Martins Amaral; Luiz Rosado Costa; Tânia Regina Silva Garcez

O Princípio da Acolhida Humanitária na Nova Lei de Migração: O Mandato da Cruz Vermelha Brasileira na Acolhida de Refugiados e Migrantes.....203
Ádria Saviano Fabricio da Silva; César Augusto S. da Silva

O Tratamento da Apatridia na Lei 13.445 de 2017 217
Renata Alvares Gaspar; Sara Andréia da Silva Castro

Acolhida Humanitária: a concretização do espírito da Lei de Migração.....237
Elaine Dupas; Luciani Coimbra de Carvalho; Alex Dias de Jesus

Acolhida Humanitária: Um Novo Capítulo na Proteção dos Direitos Humanos.....253
Vladmir Oliveira da Silveira; Ana Carolina dos Santos

Migração: Liberdade Religiosa e Direitos Fundamentais 275
Carlos Alberto Ferri

A Nova Lei de Migração e sua aplicação no contexto da Pandemia do COVID-19.....289
Silvio Beltramelli Neto; Giulia Esposito Barthem

Autorização de residência prevista para vitimas do trabalho escravo na Lei de Migração: um estudo a partir da perspectiva dos imigrantes bolivianos 305
Ana Paula Martins Amaral; Mayara da Costa Baís; Eduardo Soares da Silva

PARTE II
POLÍTICAS PÚBLICAS E MIGRAÇÃO

The Case of São Paulo´s Municipal Policy for its Immigrant People: a bottom-up approach to Brazil´s new Migration Law 327
Ana Carolina Batista

Lei de Migração e política interna das migrações internacionais: a distribuição espacial da população imigrante no Brasil 349
Rosana Baeninger

Dilemas da Inclusão: Migrantes e Refugiados na Perspectiva Nacional.....365
César Augusto Artusi Babler; Renato Souza Dellova

A proteção integral da criança e do adolescente na Lei de Migração (Lei 13.445/17).....383
Fernanda Carolina de Araujo Ifanger

Da Proteção do Migrante Internacional frente à Lei 13.445/2017: Desafios para a Integração do Migrante Internacional no Mercado de Trabalho Brasileiro e Geração de Renda 397
Gisele Laus da Silva Pereira Lima; Marco Antônio Zago de Castilho

A agenda migratória contemporânea no Brasil: desdobramentos no fortalecimento da prática do contrabando de migrantes.....411
Joseane Mariéle Schuck Pinto

O Artigo 120 da Lei de Migrações de 2017: Impactos e Prognósticos da Inexistência de uma Política Migratória Nacional.....429
Tatiana Cardoso Squeff; Julia Pelegrino Pecker

As Contribuições do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul para a Implementação da Lei de Migração, no Brasil.....457
Luciane Klein Vieira; Vitória Volcato da Costa

Infância migrante: acolhimento e permanência no Brasil 485
Viviane Ceolin Dallasta Del Grossi

Auto-Organização dos Migrantes e Políticas Públicas na Nova Lei de Migração: Um desafio Conceitual 501
Guilherme Assis de Almeida; Nora Rachman; Beatriz de Barros Souza

PARTE III
VISÕES MULTIDISCIPLINARES DA MIGRAÇÃO

Xenofobia: entre o marco legal e a estrutura social.....515
Maria Luiza Santos

Lei de Migração no Brasil e a saúde de migrantes e refugiados/as: quais avanços e desafios?.....533
Silvana Maria Bitencourt; Cristiane Batista Andrade; Daniela Lacerda Santos; Tatiana Giovanelli Vedovato

Migração: Exceção que confirma a Regra do Contrato Social? 547
Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

Direito à Educação do Imigrante: Considerações a Partir da Lei de Migração no Contexto da Globalização do Capitalismo 567
Guilherme Perez Cabral

"Todo santo dia, eles vêm pedir água": migração e necropolítica na Amazônia 583
Humberto Bersani; Ana Angélica Coelho Barros Oliveira; Luciana dos Santos Silva

Mediação extrajudicial no Brasil: entre teoria e prática.....603
Isabella Rangel da Silva; Samuel Mendonça

Nova lei, velhos dilemas: a militarização na política migratória brasileira....619
Suzana Maria Loureiro Silveira; Gabriel Dib Daud DeVuono; Renan Alarcon Rossi; Fernanda Durazzo de Oliveira

PARTE IV
PERSPECTIVAS E PREOCUPAÇÕES NO DIREITO MIGRATÓRIO

Proteção dos Deslocados Transnacionais por Razões Ambientais: Uma Nova Proposta.....641
Daniel Francisco Nagao Menezes; Ernani Contipelli

A invisibilidade jurídica dos migrantes ambientais e a busca por soluções ...659
Renato Câmara Nigro; Leilane N. dos Reis Santos

A Emergência da Direita Radical no Brasil e a Regulamentação da Lei de Migração 673
Rickson Rios Figueira; Letícia Rossi Ortiz

A Nova Lei de Migração interpretada pelos Tribunais - A interpretação e as mudanças de cenário 699
Luís Renato Vedovato

ANEXO
LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA EM ESPANHOL 719
Tradução de Florangel Ramírez

Autoras e Autores

Ádria Saviano Fabricio da Silva - Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Coordenadora de projetos humanitários e Conselheira junto à Cruz Vermelha Brasileira de Mato Grosso do Sul, trabalhando em propostas sobre refugiados e migrantes. Atualmente é voluntária da Cruz Vermelha Brasileira, no Amazonas.

Alex Dias de Jesus - Doutor em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados e professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí, campus São Raimundo Nonato.

Amanda de Souza Camargo - Mestra em Direito na Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, com bolsa pelo programa PROSUP/CAPES, na área de Direito e Relações Internacionais, com projeto de pesquisa voltado à temática das condições de trabalho dos migrantes internacionais no Brasil. Especialização em Direito Constitucional Aplicado pelo Programa de Extensão da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Possui graduação em Filosofia também pela UNICAMP e em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Ana Angélica Coelho Barros Oliveira - Mestranda em Direito, pela Universidade Federal do Amazonas (PPGD/UFAM). Bolsista do projeto "Programa de Apoio à Pós-Graduação stricto sensu – POSGRAD/UFAM" pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas - FAPEAM. Possui graduação em Direito, pela Universidade do Estado do Amazonas (ESO/UEA) e em Ciências Sociais, pela Universidade Federal do Amazonas (ICHL/UFAM). Advogada. Professora de Sociologia. Integrante da Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência OAB/AM - Triênio 2019/2021.

Ana Carolina Batista - Mestra em Economia Pública, Direito e Política, pela Leuphana Universität Lüneburg (Alemanha). Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC). Bacharela e Licenciada em Letras pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Ana Carolina dos Santos - Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Pós-graduada em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian - Advogada. Mestre e Doutora em Direito Internacional pela PUC-SP. Professora e coordenadora adjunta da Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Conselheira da Diretoria da Academia Latino-Americana de Direito Internacional, vinculada à Global Business and Human Rights Scholars Association. Membro da International Law Association. Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP. Coordenadora do Grupo de Estudos "Mack DH&E: Direitos Humanos e Empresas" e do Grupo de Pesquisa "Pessoas Invisíveis: prevenção e combate ao tráfico interno e internacional de seres humanos", ambos da UPM. E-mail: ana.cardia@mackenzie.br

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis - Pedagoga, Jurista, Mestre e Doutora em Educação. Realizou estágio Pós-Doutoral na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Professora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE/UNICAMP) e da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM) atuanto tanto na graduação quanto na pós-graduação stricto e lato sensu. Líder do Laboratório de Políticas Públicas e Direitos Fundamentais (LabDirF/

FDSM) e vice-líder do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlanE/FE/UNICAMP). Atual coordenadora associada da Licenciatura Integrada em Física e Química da FE/UNICAMP, gestão 2020-2022, e Presidente da Coordenação Deliberativa do Programa de Moradia Estudantil da UNICAMP. E-mail: anaelisasqa@gmail.com

Ana Paula Martins Amaral - Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FADIR/UFMS), professora permanente do Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Mestre e Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós-doutorado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora, líder do grupo de pesquisa: Direito Internacional, Direitos Humanos e Relações Transfronteiriças. Email: ana.amaral@ufms.br

André de Carvalho Ramos - É Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP - Largo São Francisco). É Professor Titular do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado e Doutorado - da Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). É Livre-Docente e Doutor em Direito Internacional pela USP. Foi Visiting Scholar do Lauterpacht Centre for International Law (Universidade de Cambridge). É Procurador Regional da República e atualmente é Coordenador do Grupo de Trabalho sobre Migrações e Refúgio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (2020-2022). Foi o Primeiro Secretário de Direitos Humanos da Procuradoria-Geral da República (2017-2019), primeiro coordenador do Grupo Executivo Nacional da Função Eleitoral da Procuradoria-Geral Eleitoral (2013-2015), Procurador Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (2012-2016), bem como Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo.

Beatriz de Barros Souza - Doutoranda em Psicologia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), com bolsa de doutorado pelo CNPq (2018-atual). Possui Mestrado em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da USP (2017) e Bacharelado em Relações Internacionais pela PUC-SP (2011).

Carlos Alberto Ferri - Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP-SP). Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, UNIMEP/SP. Mestre em Teologia Sistemática (2019) pelo SALT/UNASP. É Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário Adventista de São Paulo, Campus Hortolândia, UNASP-HT e Pró-Reitor de Graduação Associado do UNASP-HT. Presidente do NEDEDH-UNASP (Núcleo de Estudos da Diversidade Étnica e Direitos Humanos) Conselheiro da Associação Brasileira de Liberdade Religiosa e Cidadania, ABLIRC. Membro da Comissão de Liberdade Religiosa da OAB São Paulo. Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB Campinas. Advogado. E-mail: carlos.ferri@unasp.edu.br.

Carolina Piccolotto Galib - Doutoranda em Direito (PUC-SP). Mestra em Direito (UNIMEP). Especialista em Direito Constitucional (Unicamp). Professora da PUC-Campinas.

César Augusto Artusi Babler - Mestrando em Educação Sócio Comunitária no Unisal, Professor de graduação e pós-graduação na área do Direito Público e Coordenador da Especialização em Direito Público na Escola Superior de Direito.

César Augusto S. da Silva - Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é Professor Adjunto da Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), e Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na mesma universidade, em Campo Grande-MS. Além de professor do Mestrado Interdisciplinar Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD, em Dourados-MS.

Cristiane Batista Andrade - Doutora em Educação e Pós-doutora em enfermagem pela Unicamp. Pesquisadora Adjunta da FIOCRUZ/ENSP/Claves.

Daniel Francisco Nagao Menezes - Graduação em Direito (PUC-Campinas), Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Civil (PUC-Campinas), em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior (Centro Universitário Padre Anchieta), Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie), Pós-Doutor em Direito (USP). Pós-Doutorando em Economia (UNESP-Araraquara). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do CIRIEC-Brasil.

Daniela Lacerda Santos - Doutora em Saúde Coletiva (IMS/UERJ). Docente do Centro Universitário Arthur Sá Earp Neto (UNIFASE/FMP).

Davi Quintanilha Failde de Azevedo - Defensor Público do Estado de São Paulo. Coordenador do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Pós-Graduado em Direitos Humanos e Acesso à Justiça pela FGV-SP (especialização). Mestre em Direitos Humanos pela FD-USP (área de concentração: Direitos Humanos).

Eduardo Soares da Silva - Graduado em Direito; Especialista em Direito constitucional, Administrativo, Tributário, Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, Previdenciário e Ambiental. Mestrando em Direitos Humanos pela UFMS. E-mail: eduardosdasilva@hotmail.com.

Elaine Dupas - Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo e professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Ernani Contipelli - Graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, especialização em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mestrado e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutorado em Direito Constitucional Comparado pela Universidad Complutense de Madrid. Pós-doutorado em Política Comparada pela Universitat Pompeu Fabra. Professor da International Business School The Hage (Holanda).

Fernanda Carolina de Araujo Ifanger - Professora do Programa de Mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Doutora pelo Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Universidade de São Paulo (2014). Mestre pelo Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Universidade de São Paulo (2010). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2006).

Fernanda Durazzo de Oliveira - Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (USP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: fernandaduoli@usp.br.

Florangel Ramírez - Graduada em Direito pela Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales Rómulo Gallegos – UNERG, Venezuela.

Gabriel Dib Daud De Vuono - Pós-graduado lato sensu em Direitos Humanos pela Universidad Nacional de Córdoba - Argentina. Mestrando do Programa de Pós-

graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Pesquisador associado do Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura (CLAEC Brasil). E-mail: gabriel.devuono@hotmail.com.

Gisele Laus da Silva Pereira Lima - Doutoranda em Educação na Universidade São Francisco – USF/SP. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP/SP. Graduada em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC/SC. Advogada e Professora na Universidade São Francisco – USF/SP.

Giulia Esposito Barthem - Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Já atuou como estagiária na 2ª Vara Federal Civil da Subseção Judiciária de Campinas e na Assistência Judiciária Dr. Carlos Foot Guimarães da PUC-Campinas. Atualmente, é discente do Núcleo de Estudos Clínicos em Direitos Humanos (NECDH), em sua frente migração, e atua como estagiária da 13ª banca da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, na infância e juventude infracional e em curadorias especiais. Interessa-se por Direitos Humanos, Direito Migratório, Direito Ambiental.

Guilherme Assis de Almeida - Professor Associado da Faculdade de Direito da USP. Livre Docente pelo Instituto de Relações Internacionais (USP). Fez Pós-Doutorado em Direito Internacional dos Direitos Humanos no Núcleo de Estudos da Violência (USP) e em Sociologia e História dos Direitos Humanos no Freiburg Institute for Advanced Studies.

Guilherme Perez Cabral - Professor da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito (PPGD), vinculado à linha de pesquisa "Direitos

Humanos e Cooperação Internacional". Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba e graduado em Direito pela PUC-Campinas.

Humberto Bersani - Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (mestrado em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: humbertobersani@ufu.br.

Isabella Rangel da Silva – Bacharel em Direito pela PUC-Campinas. Capacitada para Conciliação Judicial e Mediação Extrajudicial pela ESA-OAB de acordo com a Res. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. Pós-graduanda em Negociação, Mediação e Resolução de Conflitos pela Universidade Católica do Porto em parceria com o Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos (ICFML). Membro do Grupo de Estudos de Arbitragem Comercial Internacional (GEAC-Internacional).

João Carlos Jarochinski Silva - Pós-doutor pelo Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" (NEPO/Unicamp), foi pesquisador colaborador no NEPO/Unicamp e Research Fellow na American University, Washington D.C., professor adjunto de Direito Internacional da Universidade Federal de Roraima (UFRR), membro do programa e pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF/UFRR), coordenador da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM/UFRR) e da Coordenadoria de Relações Internacionais (CRINT/UFRR).

João Chaves - Defensor Público Federal. Mestre em Direito pela UFPE. E-mail: joao.chaves@dpu.def.br

Joseane Mariéle Schuck Pinto - Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Especialista em Relações Internacionais e Diplomacia e Graduada em Direito pela mesma Universidade. Graduanda em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional/PR. Advogada e professora de graduação junto a Fundação Escola Superior do Ministério Público RS (FMP), na área de Direito Internacional e Globalização. Coordenadora, na mesma instituição, do Projeto de Extensão intitulado Migração, Identidade e Cidadania. Coordenadora do Núcleo das Competições Internacionais de Direitos Humanos - NUCINDH - FMP. Foi professora junto ao Instituto Brasileiro de Gestão e Negócios - IBGEN/FTEC, nos Cursos de Direito e Administração. Foi professora visitante na Universidade do Vale do Rio dos Sinos, no Curso de Extensão em Direito Internacional dos Refugiados e migrações (8ª edição). Pesquisadora de fluxos migratórios e refugiados. Autora da obra intitulada "Os deslocamentos forçados de haitianos e suas implicações: desafio global na sociedade de risco", pela Editora Lumen Juris.

Julia Pelegrino Pecker - Pós-graduanda em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduada em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS).

Karina Quintanilha - Doutoranda em Sociologia pela Unicamp, advogada atuante no Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) e curadora do Fórum Internacional Fontié ki Kwaze – Fronteiras Cruzadas (USP).

Leilane N. dos Reis Santos - Advogada. Doutoranda em Direito pela PUC-RIO. Pesquisadora do GRISUL1.E-mail: leilanereis@gmail.com

Letícia Rossi Ortiz - Professora substituta no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Liliana Lyra Jubilut - Mestre e Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP) e tem LL.M. em International Legal Studies pela NYU School of Law. Foi Visiting Scholar na Columbia Law School e Visiting Fellow na Refugee Law Initiative – University of London. É Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, instituição em que coordena o Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades" e participa da coordenação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). No âmbito da Organização Internacional para Migrações (OIM) é membro do Migration Research Leaders Syndicate e é Migration Research and Publishing High-Level Adviser. É, ainda, Membro da Global Academic Interdisciplinary Network (GAIN), do Pacto Global para Refugiados, coordenada pelo ACNUR.

Luciana dos Santos Silva - Mestranda em Direito pela UFAM, advogada, jornalista, especialista em direito público pela UEA, especialista em Africanidades e Cultura Afro-brasileira pela Anhanguera Uniderp, MBA em Marketing e MBA em Gestão empresarial pela Universidade Gama Filho.

Luciane Klein Vieira - Doutora em Direito (área: internacional) e Mestre em Direito Internacional Privado pela Universidad de Buenos Aires - UBA, Argentina. Mestre em Direito da Integração Econômica, pela Universidad del Salvador - USAL, Argentina e Universitè Paris I - Panthéon Sorbonne, França. Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Professora da Universidad de Buenos Aires.

Luciani Coimbra de Carvalho – Professora associada da UFMS. Doutorado e Mestrado em direito do Estado pela PUC/SP. Professora do mestrado acadêmico em direito e da graduação da UFMS. Professora do Doutorado Interinstitucional USP/UFMS. Vice-Presidente do Conselho de Curadores da FAPEC – Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e à Cultura. Editora da Revista Direito UFMS.

Luís Renato Vedovato - Pesquisador da FAPESP Projeto "Direito das migrações nos tribunais: a aplicação nova lei de migração brasileira Diante da mobilidade humana internacional"; Pesquisador Associado do Observatório das Migrações em São Paulo; Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP; Professor de Direito Internacional Público da PUC de Campinas; Professor do Programa de Pós Graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da Faculdade de Educação da UNICAMP; Pesquisador do Projeto de pesquisa conjunto (Cardiff University e UNICAMP) "Examining poverty in a polarised and unequal society: the potential of the Consensual Approach to poverty research in Brazil" - UK Global Challenges Research Fund (GCRF); Membro do Academic Advisory Group of the Global Center for Legal Innovation on Food Environments ("Global Center") do O'Neill Institute for National and Global Health Law (Georgetown University)

Luiz Rosado Costa – Mestre em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Especialista em Aplicações Complementares às Ciências Militares pela Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEx) e graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth - Doutor em Direito Público (UNISINOS). Professor do Curso de Direito da UNIJUÍ. Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos - da UNIJUÍ. Líder do

Grupo de Pesquisa Biopolítica & Direitos Humanos (CNPq). Pesquisador Gaúcho – Edital FAPERGS nº 05/2019.

Marco Antônio Zago de Castilho - Advogado e professor do curso de direito da Universidade São Francisco (USF/SP). Graduado em direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marilia (UNIVEM/SP). Mestre em Direito do Comércio Internacional pela Universidade de São Paulo (USP/SP).

Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini - Doutoranda em Direito (Mackenzie). Mestra em Direito (UNIMEP). Especialista em Direito Constitucional (Unicamp). Professora da PUC Minas em Poços de Caldas e da UNASP.

Maria Luiza Santos - Professora Titular de Sociologia da Universidade Estadual de Santa Cruz em Ilhéus/Bahia. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Mestre em Cultura pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenadora do Projeto de Pesquisa Migrações e Refúgio - os muros e as pontes do Brasil do século XXI e líder do grupo de pesquisa Observatório das Migrações do estado da Bahia. Pesquisadora e escritora de livros embasados nas temáticas das migrações e do refúgio a exemplo de: O quibe no tabuleiro da Baiana: uma reflexão sobre a imigração síria e libanesa e o turismo cultural em Ilhéus, Fluxos contemporâneos: capital humano e acadêmico-cultural reconfigurando a região do cacau e Tarfi na estrada: ficção e realidade na trajetória de refugiados.

Mayara da Costa Baís - Especialista em Direito Processual Civil e Direito do Consumidor pela Faculdade Damásio de Jesus. Graduada em Ciências Jurídicas pela Faculdade Uniderp -Anhanguera de Campo Grande/MS. Professora e Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do Instituto Avançado de Ensino Superior e Desenvolvimento

Humano – Faculdade Insted. Professora de Ética Profissional e Direito Constitucional do Curso CPAA. Advogada em Campo Grande/MS.

Micheli Piucco - Doutoranda pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Mestra e Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Professora da Universidade de Passo Fundo-RS. E-mail: micheli.piucco@hotmail.com.

Militza Zulimar Pérez Velásquez - Licenciada em Estudos Internacionais na Universidad Central de Venezuela de Caracas. Especialista em Direitos Humanos, Universidad Nacional Abierta da Venezuela. Atualmente cursando Mestrado em Sociedade e Fronteiras na Universidade Federal de Roraima e a Especialização em Direito Internacional Econômico e da Integração na Universidad Central de Venezuela.

Nora Rachman - Professora no curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito Comercial e Doutora em Relações Internacionais pela USP. Fez pós-doutorado na FGV DIREITO SP.

Patricia Grazziotin Noschang - Doutora em Direito PPGD/UFSC. Mestre em Direito e Relações Internacionais PPGD/UFSC. Professora e pesquisadora da Faculdade de Direito na Graduação e no PPGD/Mestrado da Universidade de Passo Fundo/RS. Coordenadora do SAJUR-Migrações e do Grupo de Pesquisa "A efetividade dos Direitos Humanos no Plano Internacional". Coordenadora do Fórum de Mobilidade Humana de Passo Fundo-RS. E-mail: patriciagn@upf.br.

Patrícia Villen - Doutora em Sociologia pela Unicamp e diplomada no Master "Immigrazione. Fenomeni migratori e trasformazioni social"i. É pesquisadora do Odisseia

– Núcleo de Pesquisa Abdelmalek Sayad e compõe a coordenação do Fórum Fronteiras Cruzadas. É autora do livro (In)visíveis globais: imigração e trabalho no Brasil (2018).

Renan Alarcon Rossi - Mestrando do Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Faculdade de Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCC). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito e Realidade Social. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: renanrossi@hotmail.com.br.

Renata Alvares Gaspar - Pós-Doutoranda da Universidade Federal de Uberlândia. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Salamanca - España (2008). Consultora Jurídica para do MERCOSUL no Projeto Focem (2008). Mandato de Vice-Presidenta de Comunicação e Publicações da ASADIP - Associação Americana de Professores de Direito Internacional (2016-2019). Coordenadora e Pesquisadora integrante da Rede de Pesquisa de Processo Civil Internacional. Líder do Grupo de Estudo Direito, Globalização e Cidadania. Membro da Academia Brasileira de Direito Internacional. Consultora jurídica atuante na área de Direito Internacional Privado e Cooperação Jurídica Internacional. Sócia do escritório Massarente e Gaspar Advocacia. Mãe de uma Filha e esteve de licença maternidade em 2018.

Renato Câmara Nigro - Juiz federal em Campinas/SP, membro do Centro de Inteligência da Justiça Federal de SP. Especialista em processo civil e mestre em educação pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Renato Souza Dellova - Doutorando em Direito e Ciências Sociais na Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Mestre em Direito das Relações Econômicas Internacionais na PUC-SP. Pós-graduado em Direito Processual Civil na PUC/SP. Advogado.

Rickson Rios Figueira - Professor adjunto da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Doutor pelo Programa de Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutorando no programa de Direitos Humanos, Democracia e Justiça Internacional da Universidade de Valencia (Espanha). É pesquisador no Observatório de Políticas Migratórias da América Latina, do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM/UFRJ)**.**

Rosana Baeninger - Doutora em Ciências Sociais/ Área de Estudos de População -Unicamp. Professora Colaboradora no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e no Núcleo de Estudos de População Elza Berquó - Unicamp. Coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo.

Samuel Mendonça – Professor Titular vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC Campinas. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Membro Titular do Comitê de Ética em Pesquisa da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa do Ministério da Saúde. Presidente da Sociedade Brasileira de Filosofia da Educação. Realizou estágio pós-doutoral pelo Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da FE USP. Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Mestre, Licenciado e Bacharel em Filosofia pela PUC Campinas.

Sara Andréia da Silva Castro – Pós-graduada em Direito Imobiliário pela Escola Paulista de Direito, Pós-graduada em Direito Previdenciário pela UNITA (2019) e Direito Sanitário pela Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas (2010). Pesquisadora no grupo de estudos "Direito, Globalização e Cidadania" DGC.

Silvana Maria Bitencourt - Doutora em Sociologia Política pela UFSC e professora associada do Departamento de Sociologia e Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Mato Grosso (Campus Cuiabá).

Silvio Beltramelli Neto – Professor Titular da PUC-Campinas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito, linha de pesquisa "Cooperação Internacional e Direitos Humanos"; grupo de pesquisa Direito num Mundo Globalizado (CNPQ/PUC-Campinas). Pós-doutorado (2019) em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, integrando o Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT. Doutor em Direito (2013) pela Universidade de São Paulo – USP. Mestre (2007) em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Especialista (2001) em Direito e Processo do Trabalho pela PUC-Campinas. Graduado pela PUC-Campinas em 1999. Membro do Ministério Público do Trabalho (Procurador do Trabalho).

Suzana Maria Loureiro Silveira - Mestranda do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCC). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito e Realidade Social. E-mail: suzanamlsilveira@gmail.com.

Tânia Regina Silva Garcez – Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) sob a orientação da professora Dra. Ana Paula Martins Amaral. Advogada Previdenciarista e de Família. Mediadora formada pela Escola Paulista de Magistratura de São Paulo. Professora na Universidade Católica Dom Bosco de Campo Grande (MS).

Tatiana Belons Vieira - Defensora Pública do Estado de São Paulo, tendo ingressado na carreira em 2007 (no 1º concurso). Atuação em Infância Infracional notadamente no projeto de Justiça Restaurativa. Atuação representando a Defensoria pública do Estado de São Paulo no Conselho Estadual dos Direitos da Criança. Atuação representando a Defensoria Pública do Estado de São Paulo no Fórum Interreligioso do Estado de

São Paulo. Atuação no Núcleo de Combate à Discriminação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo com as temáticas: combate à discriminação racial, religiosa, ciganos, indígenas, população LGBTQ+, pessoas que vivem com HIV/AIDS, tuberculose, dentre outros. Atuação desde 2011 na unidade Fazenda Pública da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Atuação desde 2012 no Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, com atuação dentre outros, com os imigrantes e Povos Tradicionais de Matriz Africana. Atuação representando a Defensoria Pública do Estado de São Paulo no Conselho Municipal do Imigrante da Cidade de São Paulo.

Tatiana Cardoso Squeff - Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com período de estudos junto à University of Ottawa. Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), bolsista CAPES. Especialista em Direito Internacional e Relações Internacionais Contemporâneas, ambos pela UFRGS. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), onde também atua como professora adjunta de direito internacional na graduação.

Tatiana Giovanelli Vedovato - Doutora e Pós Doutora em Enfermagem pela Unicamp. Docente da Pontifícia Universidade Católica - PUC-Campinas.

Vitória Volcato da Costa - Mestra em Direito Público pela UNISINOS – Bolsista CAPES/PROEX; Bacharela em Direito pela PUCRS; Advogada; Membro do Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados (SADHIR/PUCRS). Membro do Grupo de Estudos "Direito e Integração Regional.

Viviane Ceolin Dallasta Del Grossi - Mestra em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. Mestra em Criminologia e Execução Penal pela Universidade Pompeu

Fabra. Defensora Pública Federal desde 2009, desempenhou a função de Defensora Regional de Direitos Humanos no estado de São Paulo entre 2019 e 2020. Integrante fundadora do Grupo de Trabalho de Atendimento à População em Situação de Rua da DPU.

Viviane de Arruda Pessoa Oliveira - Doutoranda em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito de São Paulo (USP). Mestra em Direito (UNIMEP). Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Unicamp e em Direito Administrativo pela UFPE. Professora de Direito Constitucional e Direito Administrativo da USF.

Vladmir Oliveira da Silveira - Professor Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). É também professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Fez estágio de pós-doutoramento em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor, Mestre e Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduado em Relações Internacionais pela mesma Universidade. Advogado.

APRESENTAÇÃO

Da Coordenação

A Lei de Migração nos seus três primeiros anos de vigência

André de Carvalho Ramos

Luís Renato Vedovato

Rosana Baeninger

A Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, entrou em vigor, após a *vacatio legis*, no dia 20 de novembro de 2017, encerrando o longo período de tratamento do migrante como uma questão de segurança nacional no Brasil, como indicava o Estatuto do Estrangeiro. Com a nova regulação, a proteção dos direitos fundamentais dos migrantes passou a ser o eixo principal da norma.

A resiliência de um conjunto normativo anterior (Lei 6.815/80) destinado aos migrantes é passível de nota, tendo permanecido aplicável por mais de 29 anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo sendo a ela contrário, sinal claro da vulnerabilidade dos migrantes no Brasil.

Nesses seus primeiros anos, a Lei de Migração se mostra instrumento relevante para efetivação de direitos ao mesmo tem-

po que escancara a falta construção de políticas públicas voltadas à migração, ao refúgio e à apatria, apesar de determinação legal.

A xenofobia, o racismo e a discriminação são normalmente disfarçados pela suposta luta pela segurança nacional. Conseguir expor a necessidade da proteção de direitos e a construção de políticas é o mais relevante objetivo da coletânea. Especialmente em tempos tristes em que pessoas são mortas em estabelecimentos comerciais, nas ruas, em suas casas e em inúmeros outros lugares, trazendo à tona e reforçando o corte racial e xenofóbico da ação daqueles que perpetram tais ataques.

O presente trabalho, ressaltando a importância da igualdade e da proteção de direitos fundamentais de todo ser humano, busca fazer um balanço da situação atual de aplicação da Lei 13.445/17. Nesse sentido, há a participação de pesquisadoras, pesquisadores, professoras e professores do Direito, da Demografia, da Educação, da Economia, da Filosofia, entre outras áreas do conhecimento, buscando fazer uma avaliação transversal da regulação.

A obra foi realizada pelo Observatório das Migrações em São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), contando com importante apoio do Ministério Público do Trabalho (MPT), do Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" (NEPO), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), da Faculdade Autônoma de Direito (FADISP) e da Academia Paulista de Direito (APD).

Indicando que a pesquisa se faz cada vez mais de forma interinstitucional e cooperativa, o que é representado na obra, que

conta com textos produzidos por grupos de pesquisa de todas as regiões do Brasil.

O trabalho de aplicação da norma vai para além do direito e é mais efetivo quanto mais áreas alcança, é nesse sentido que é símbolo de muita honra contar com parcerias que fortalecem a construção de pesquisa científica de qualidade com impacto social.

Campinas, 20 de novembro de 2020.

Da Organização

Os desafios da Lei de Migração

Amanda de Souza Camargo
Carolina Piccolotto Galib
Catarina Von Zuben
João Guilherme Casagrande Granja
Jóice Domeniconi
Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini
Natália Demétrio
Viviane de Arruda Pessoa Oliveira

A Lei de Migração Brasileira, Lei nº13.445/2017, surge após um intenso período de discussão no parlamento, que contou com a participação ampla de representantes da sociedade civil, academia e poder público.

Porém, a aprovação no executivo não ocorreu da forma que os idealizadores da lei gostariam. Vetos presidenciais retirando importantes dispositivos legais democraticamente discutidos foram feitos. Também houve a aprovação do Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração, porém, em alguns pontos fez parecer que ainda estamos sob a égide do Estatuto do Estrangeiro, diploma revogado pela Lei de Migração.

Apesar deste início turbulento é bem verdade que a Lei de Migração é responsável por criar um ramo novo no direito brasileiro - o Direito Migratório - o qual parte do pressuposto de que o imigrante é sujeito de direitos e não uma ameaça ao Estado e abrange essa proteção aos emigrantes, Brasileiros que estão fora do país, consagra preceitos constitucionais de 1988 e do direito internacional dos direitos humanos. Além disso, constitui um importante comando para as instituições públicas que devem possibilitar o ingresso, o acesso a direitos aos imigrantes além de criar políticas públicas específicas.

Este livro intitulado "Nova Lei de Migração: Três primeiros anos" é uma homenagem acadêmica ao início deste novo marco normativo. Foram três anos bem intensos para o Brasil e para a migração brasileira. Nesse período recebemos de forma intensa os Venezuelanos, houve pedido de fechamento de fronteira por parte do Estado para conter este fluxo de pessoas e uma operação de acolhida. No plano internacional, houve a saída do Pacto Global para Migração, a (tentativa de) inovação do ordenamento jurídico por meio de portarias sobre medidas de retiradas compulsórias - a exceção da regra do direito de ingresso. Também a acolhida dos povos originários, facilitação do processo de naturalização, algumas omissões em relação à apatridia.

Essa obra reúne artigos de pesquisadoras e pesquisadores, do Norte ao Sul do Brasil, de áreas de atuação distintas - Academia, Advocacia, Instituições públicas, porém, uma visão em comum: a de que migrar é um direito humano.

Dividido em quatro partes, o livro inicia a reflexão sobre o

direito migratório aplicado, com temas sobre apatridia, acolhida humanitária - uma das grandes expectativas desta lei - autorização de residência, impactos da pandemia do Covid 19, liberdade religiosa, a questão dos warao e do trabalho análogo a escravidão. Na segunda parte, a discussão sobre políticas públicas é desenvolvida com trabalhos sobre educação, inclusão dos migrantes, infância migrante, entre outros. Na terceira parte, há a reunião de artigos com visões multidisciplinares sobre a migração, tais como xenofobia, a necessidade de do acesso à saúde, migração e necropolítica, militarização da política migratória brasileira. Por fim, perspectivas do direito migratório são pensadas através da preocupação com o migrante ambiental e com a ascensão da extrema direita que em vários locais do mundo refletiu em políticas contrárias às migrações.

De modo especial, recordamos que esta obra tem a participação de Luiz Rosado Costa que precocemente nos deixou aos 34 anos, em outubro de 2020, vítima do câncer contra o qual lutava desde 2014. Jovem mestre em direito, área de concentração em direitos humanos pela UFMS. Dedicou-se ao tema do direito das migrações com rigor acadêmico e, sobretudo, com olhar humano e de amor fraterno, compreendendo a complexidade do tema, mas sem esquecer que os migrantes e refugiados são seres humanos que devem ser vistos e recebidos com pleno respeito de sua dignidade. Desenvolveu sua dissertação sobre a construção de direitos humanos na política migratória brasileira. Sua intensa atividade acadêmica realizada durante breve período conta com a publicação de um livro, capítulos de livros e dezenas de artigos em periódicos e

apresentações em congressos, mas o que marcou sua passagem foi seu testemunho de vida e humanidade. Deixa sua esposa Bruna e filhos Bianca e o Leonardo, que nasceu no início do mestrado do Luiz em 2017.

PARTE I

DIREITO MIGRATÓRIO APLICADO

Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações

João Carlos Jarochinski Silva

Liliana Lyra Jubilut

Militza Zulimar Pérez Velásquez

Introdução

Nos últimos anos, dados da mobilidade internacional mostram que o número de migrantes internacionais no mundo vem aumentando, em uma taxa de crescimento que ultrapassa a taxa de crescimento da população mundial (BANCO MUNDIAL, 2019; OIM 2018; OIM 2019). Relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM) indicou que deve haver aproximadamente 272 milhões de pessoas como migrantes internacionais (OIM, 2019). Apesar da expressividade desse crescimento, este total representa apenas 3,5% da população mundial (OIM, 2019).

Entretanto, mais relevante que os números em si, é observar que parcela significativa destes movimentos migratórios decorre de uma realidade constituída como parte de processos globais de estrutura neoliberal, com linhas históricas de construção de longa data, associadas à pós-modernidade e ao capitalismo, com instituições que reproduzem desigualdades de modo global e crescentes (Bauman, 2004, 2017); realidade esta que definida como

"expulsão" social (Sassen, 2015).

A análise social dessa mobilidade reforça que boa parte desses migrantes internacionais são pessoas hipervulnerabilizadas, para quem o deslocamento para fora de seus países é, em alguns casos, a última/única escolha diante de contextos de violência, emergências climáticas, desastres, crises humanitárias, extrema precariedade econômica, social e/ou política em seus locais de origem.

A análise jurídica destes deslocamentos demonstra que tal mobilidade ocorre em um contexto particularmente contraditório e preocupante, no qual se encontram marcos regulatórios amplos para a proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes, mas que são contrastados com ações e posicionamentos estatais que evidenciam restrições, limitações e vulnerabilidades para o exercício de direitos. À maioria destas pessoas aplicam-se as leis migratórias gerais dos países de destino no que tange regulação de acesso, permanência e acesso a direitos[1]. Tais regimes, muitas vezes, ignoram as migrações humanitárias.

Os contrastes nesse cenário são evidentes, levando inclusive à formulação de conceitos e teorias que buscam explicar esta realidade a partir de diversos campos analíticos, em consonância com seu caráter multifacetado e multidisciplinar. A proposta da "migração de crise" (SIMON, 1995), por exemplo, leva-nos a uma categoria condicionada pelo próprio local de origem, com fatores de crises econômicas, políticas ou sociais que as caracterizariam

[1] Segundo dados do Relatório Tendências Globais do ACNUR (UNHCR, 2020), havia no mundo, ao final de 2019, 79,5 milhões de deslocados por conflitos, violência, violações de direitos humanos, eventos que violam a ordem pública e perseguição, sendo 26 milhões destes pessoas refugiadas.

como migração forçada. Enquanto a "migração de sobrevivência" (BETTS, 2010, 2013) alude ao deslocamento de pessoas que estão fora de seu país de origem devido a uma ameaça existencial, pela qual não têm acesso a um recurso interno ou resolução. De maneira mais ampla, e bastando a existência de possível sofrimento como gatilho da migração, pode-se falar em migração humanitária.

A migração humanitária é uma migração forçada, no sentido de fatores exógenos propulsionando o deslocamento[2], e fundada em aliviar o sofrimento experimentado (por exemplo por fome, desastre, conflito, etc). Apesar do apelo empático e de solidariedade e do crescimento do humanitarismo (como um *ethos* de proteção)(Jubilut e Martuscelli, 2019), a migração humanitária ainda é pouco regulamentada. O único regime neste sentido é o que deriva do Direito Internacional dos Refugiados[3]; as demais migrações humanitárias seguem recebendo, na maioria das vezes, quando muito, regulação *ad hoc* e temporária.

No caso do Brasil, a proteção humanitária em geral (excluindo-se o refúgio) não é regulada de maneira ampla e sistêmica, fato que não foi alterado pela Nova Lei de Migrações - a Lei 13.345/2017. Contudo, a partir deste diploma, instrumentos e práticas de proteção humanitária passaram a ser verificados de ma-

---

[2] A classificação das migrações em "forçada" funda-se na dicotomia entre a mesma e as migrações voluntárias, nas quais o principal fator de deslocamento é endógeno, ou seja, interno e ligado à autonomia de vontade da pessoa. Tal classificação auxilia na percepção e análise de causas e necessidades de proteção às pessoas migrantes, mas não é consensual. Para mais sobre o tema cf. Jubilut e Casagrande, 2019.

[3] A proteção às pessoas refugiadas pode ser considerada humanitária, no sentido do ethos protetivo e da busca de alívio do sofrimento derivado do bem-fundado temor de perseguição. É importante, contudo, não a confundir com proteção complementar que se aplica às pessoas que não se enquadram nos conceitos e delimitações do Direito Internacional dos Refugiados.

neira mais constante e/ou fundada em lei no Brasil. Nesse sentido, as próximas seções abordarão a dinâmica da concretização desse objetivo na nova Lei de Migrações[4].

1. Percursos para a inclusão da Proteção Humanitária na Nova Lei de Migrações

Em função da soberania, compete a cada Estado definir o *status* jurídico das pessoas em mobilidade em seu território. Assim, ainda que existem padrões internacionais de direitos humanos e para a proteção de alguns migrantes, a migração (sobretudo em sua regulação administrativa) segue sendo tema mais afeito ao domínio reservado dos Estados. No caso do Brasil, desde o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80[5]), herança da Doutrina de Segurança Nacional, oficializou-se estruturas de segurança e resguardo da "soberania" com a administração migratória dentro dessa perspectiva, em um contexto normativo que associava a representação dos migrantes a uma ideia de afetação irruptiva na sociedade em termos econômicos e políticos, como sujeito que merece um *status* menor em termos de direitos e cuja permanência deve estar condicionada ao interesse brasileiro.

Com o processo de redemocratização, a Constituição Federal fez alterações na perspectiva estatal em relação aos direitos

[4] Como no Brasil a proteção às pessoas refugiadas tem regime próprio, o qual não foi alterado pela nova lei de migrações, tal tema não compõem o objeto do presente texto que foca nas ações de acolhida humanitária para além do refúgio.

[5] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>.

humanos, assegurando direitos a todos, inclusive imigrantes (por exemplo pelo *caput* do artigo 5º). Entretanto, não foram realizadas alterações no marco regulatório infraconstitucional da migração no país. O Estatuto do Estrangeiro, na verdade, permaneceu em vigor por quase vinte anos após a vigência da Constituição, apesar de possuir dispositivos contraditórios ao espírito constitucional estabelecido em 1988[6].

Essa legislação, inadequada ao novo Pacto Social e Político, também foi desafiada por alterações do contexto da mobilidade em termos globais e, principalmente, regionais. Neste sentido, destacam-se, de modo ilustrativo, uma dinâmica que conferiu um papel de relevância para os direitos humanos; o anseio por uma maior integração regional expressa, exemplificada na construção do MERCOSUL; a busca de destaque em fóruns internacionais; bem como as transformações do cenário global que engendraram alterações significativas na dinâmica migratória (como no binômio terrorismo-segurança internacional, na securitização das migrações, nas crises econômicas globais, na maior percepção de efeitos de mudanças climáticas, e na continuidade de conflitos locais e regionais), Além disso, a partir dos anos 2010, o Brasil passou a integrar a rota de diversos movimentos migratórios, ainda que com números não expressivos, como a chegada de imigrantes oriundos de países da África Subsaariana, inclusive pelas fronteiras terres-

[6] A título de exemplo, pode-se citar a proibição trazida de participar da administração ou representação sindical conforme o inciso VII do art. 105 da Lei 6815/1980, assim como o art. 106 que traz a proibição do exercício de atividade de natureza política, em que se faz presente uma definição extremamente ampliada de participação política, dificultando a participação dos imigrantes em várias das lutas sociais, além de contrariar preceitos estabelecidos no art. 5º da Constituição Federal.

tres, assim como de países asiáticos de presença não tradicional no Brasil, e de fluxos intra-regionais, como por exemplo dos Haitianos, Colombianos e Venezuelanos[7].

As administrações presidenciais posteriores à Constituição Federal de 1988 realizaram ações e programas que procuraram responder aos padrões migratórios experimentados pelo Brasil, mas o fizeram por meio de abordagens conjunturais, sem uma lei que atendesse especificamente à migração internacional e sem desenvolver de forma mais ampla a políticas específicas para os indivíduos em mobilidade (JAROCHINSKI SILVA, 2017).

Além do Poder Executivo, há que se destacar que, em diversas ocasiões, a falta de interesse no debate e na tentativa de construção de um consenso no Congresso impediu que uma nova lei de imigração fosse discutida, mesmo com o bom exemplo desenvolvido no final do século XX com a Lei do Refúgio (Lei 9474/1997), levando os governos a gerenciar os temas migratórios por meio de ordens executivas, portarias ministeriais e resoluções normativas para tratar de compromisos internacionais e responder a situações específicas, como as anistias concedidas a imigrantes em situação irregular (MUÑOZ, 2020).

Nesse contexto, o processo de organização de diversos grupos sociais, incluindo os próprios imigrantes, impulsionou pres-

[7] Para um panorama dos fluxos migratórios para o Brasil no período mais recente, bem como dos obstáculos enfrentados pela população migrante, cf. Jubilut et al, 2015.

sões para a substituição do Estatuto Estrangeiro[8,9], objetivando um novo instrumento legal baseado no reconhecimento dos direitos humanos e no estabelecimento de diretrizes de proteção, inclusão e atenção aos imigrantes e aos brasileiros no exterior.

Após anos de debate e diferentes propostas, a Nova Lei de Migrações deriva de projeto de lei proposto pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira[10] em 2015[11], conta com 125 artigos em e foi promulgada em 24 de maio de 2017.

2. Proteção Humanitária na Nova Lei de Migrações

A denominada Nova Lei de Migração (Lei 13345/2017[12]),

[8] A atuação da Sociedade Civil teve influência dessa mudança em outros Estados da América do Sul, em uma onda de mudanças nas políticas migratórias e/ou fronteiriças no sentido de constituir uma nova "Governança migratória" (DOMENECH, 2017, p. 26) – partindo de uma abordagem de segurança e controle, para um paradigma, formalmente, baseado nos direitos humanos.

[9] A Sociedade Civil teve papel fundamental nesse desenvolvimento, quando se analisa a trajetória dos debates legislativos nos diversos projetos de lei relacionados ao tema por meio de advocacy ou de uma intensa atuação nos momentos em que foram permitidas consultas a esse grupo. Em paralelo trabalhou também para construção e renovação de Resoluções Normativas por parte do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) por meio de pressão sobre o órgão; assim como na apresentação da temática para o público em geral.

[10] Interessante notar que foi também do senador o patrocínio da Lei 9.474/97 sobre refugiados.

[11] A proposta se deu pelo PS 2516/2015, baseado no PLS 288/2013. (cf. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910). O texto foi votado no Senado Federal e encaminhado para a Câmara dos Deputados, que aprovou um substitutivo proposto pelo Deputado Orlando Silva. Em funão das mudanças propostas o texto voltou ao Senado para nova votação (https://www.camara.leg.br/noticias/504497-camara-aprova-proposta-de-nova-lei-sobre-migracao/)..

[12] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20o%20emigrante.>.

mais adequada aos ditames constitucionais e aos compromissos internacionais ratificados pelo Brasil, trouxe mudanças emblemáticas. Destacam-se a visão do migrante enquanto sujeito de direitos (RIBEIRO, 2017, p. 174), "assim como o fundamento em princípios e diretrizes mais em sintonia com o respeito à dignidade humana como: universalidade, indivisibilidade, interdependência dos direitos humanos e o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação" (BRASIL, 2017a)[13].

O texto legal fornece uma redefinição das condições de entrada e de acesso a direitos por parte dos imigrantes, pautadas nesses princípios. E avança na proteção humanitária ao estabelecer no inciso VI do artigo 3 º da Lei, o princípio de *acolhimento humanitário*, o qual detalha em seu artigo 14, determinando que:

> 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, que vai incluir os 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).

[13] É interessante, contudo, notar que pelo título do diploma legal segue-se com um enfoque de regulação do fenômeno (migração) e não em uma integral abordagem de direitos humanos (que enfocaria as pessoas migrantes como o cerne da proteção e da normativa).

Na Nova Lei de Migração, assim, a opção pela proteção humanitária é por meio da concessão de visto temporário. Não há definição do conceito de migrante humanitário, mas sim o elenco não-exaustivo de hipóteses de migração humanitária. Esta falta de reconhecimento pode ser apontada como negativa, uma vez que o mesmo é parte relevante de políticas de direitos humanos, já que ligada à identidade, contudo, em função da abrangência da categoria, tal falha pode ser menos significativa do que, por exemplo, em outros casos de migrantes forçados não contemplados especificamente pela Lei, como o dos deslocados ambientais.

Um ponto positivo da nova regulamentação é a opção pelo termo "princípio", que já demonstra o caráter superior que o legislador pretende conferir a esse tema (DWORKIN, 2002), como diretriz da governança migratória nacional. Contudo, verifica-se contradições nesse sentido no documento em si e em seu Decreto Regulamentar (Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017[14]), bem como em parte dos 22 vetos ao texto. Há, por exemplo, ainda no regime de governança migratória brasileira dispositivos de nítida criminalização e securitização das migrações, além de previsão da possibilidade de prisão de migrantes em situação irregular[15], em um sentido contrário ao princípio de acolhida humanitária.

No que tange ao visto humanitário em si, também se verificam essas dicotomias, uma vez que o Decreto 9.177/17, em seu

---

[14] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm#:~:text=1%C2%BA%20Este%20Decreto%20regulamenta%20a,24%20de%20maio%20de%202017%20.&text=2%C2%BA%20Ao%20imigrante%20s%C3%A3o%20garantidos,o%20exerc%C3%ADcio%20de%20seus%20direitos>.

[15] Por exemplo, a previsão da possibilidade de solicitação de prisão estabelecida no art. 211 do Decreto é significativo dessa perspectiva.

art. 36, § 1º, atribui aos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho a definição das condições, prazos e requisitos para a emissão de tal visto (BRASIL, 2017b), mantendo, desta feita, o elemento de discricionariedade na aplicação da medida (JAROCHINSKI SILVA, 2018).

Tal discricionaridade pode esvaziar a acolhida humanitária (Chiaretti 2018, p. 308), e, na prática, tem ocorrido pela eleição de proteção fundada no local de origem desses imigrantes, com a escolha de determinadas nacionalidades (e exclusão de outras em situação similar), bem como em avaliações sobre o peso político dessa "concessão" do visto humanitário, cuja expressão por si só representa um enfraquecimento da perspectiva protetiva.

A perspectiva protetiva também parece minimizada no fato de o visto humanitário na Lei 13.445/17 ser tanto de entrada quanto de estada. Se, por um lado, tal fato pode ser elogiado por minimizar exigências burocráticas, por outro, pode levar a confusões e obstáculos em acesso a direitos e serviços, bem como à falta de políticas públicas para essa parte da população migrante.

3. Proteção Humanitária na prática atual no Brasil

Além destes questionamentos teóricos com implicações práticas verifica-se a continuidade de dificuldades empíricas na proteção humanitária no Brasil. Um primeiro obstáculo deriva do fato de que existem diversas críticas de autoridades sobre o con-

teúdo da Lei 13.445/17, o que por si só já enfraquece seu alcance. Em segundo lugar, percebe-se a permanência de elementos securitários dentro da governança migratória brasileira em geral e da proteção humanitária em especial. Em terceiro lugar nota-se uma enorme resistência em termos de aplicação do conteúdo estabelecido em lei. E, em quarto lugar, observa-se que, se o Brasil progrediu em termos de estruturas regulatórias que permitiriam aos migrantes regularização na formalidade normativa, o que possibilita a esse grupo exercer seus direitos no país, pouco foi desenvolvido para além disso, fazendo com que muitas destas pessoas continuem em um grave quadro de vulnerabilidade social.

Apesar desses obstáculos duas práticas têm sido verificadas em termos de proteção humanitária no Brasil, para além do refúgio e com continuidade ou criação depois da Nova Lei de Migração: os vistos humanitários e a acolhida humanitária aos Venezuelanos.

Em relação aos vistos humanitários, tem-se que apenas nacionais de dois países se beneficiaram dos mesmos até aqui: Haitianos[16] e Sírios[17,18], aqueles em função do terremoto ocorrido em 2010 e estes em função do conflito armado iniciado em 2011.

É importante destacar que esses vistos trazem mecanismos que buscavam facilitar o ingresso de pessoas oriundas dessas

---

[16] Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018. Disponível em: < https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9580007/do1-2018-04-09-portaria-interministerial-n-10-de-6-de-abril-de-2018-9580003>.

[17] Portaria Interministerial nº 9, de 8 de outubro de 2019. Disponível em: < https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-9-de-8-de-outubro-de-2019-220791848>.

[18] Para mais sobre os vistos humanitários no Brasil, cf.: JUBILUT, L. L.; ANDRADE, C. S. M.; MADUREIRA, A. L. Humanitarian visas: building on Brazil's experience, Forced Migration Review, 53, oct. 2016.

localidades para, após essa medida, realizarem outros procedimentos de regularização de seu *status* migratórios no Brasil, dentro das possibilidades existentes. Ademais, trata-se de visto construídos de forma precária, isto é, que podem ser revogados a qualquer tempo. Além disso, ambos foram estabelecidos originalmente sob a lei anterior, apesar de terem sido renovados (por Resoluções Normativas na vigência da lei 6815/80 e por Portarias Interministeriais na lei 13345/2017), mantendo-se, portanto, no novo regime de governança migratória no Brasil.

A opção brasileira nesses casos por institucionalizar permissões provisórias, seletivas, e fundadas em normativas de menor hierarquia denota que no Brasil seguem existindo "paradoxos entre uma preocupação pela proteção dos sujeitos e uma preocupação pela segurança nacional" (FACUNDO, 2017, p. 36), em um cenário mais adequado ao Estatuto do Estrangeiro do que à Nova Lei de Migração,

A questão da seletividade pode ser exemplificada no caso dos Venezuelanos, uma vez que os mesmos não foram contemplados com vistos humanitários apesar da situação de sofrimento em seu país de origem. A opção de regularização foi fundamentada no fato de ser um país fronteiriço[19] e não na análise da situação fática do local de origem. Tal interpretação teria sido corrigida quando do reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela em junho de 2019[20], que permitiu o reco-

---

[19] Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694>.

[20] Por meio da Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE. Disponível em: < https://www.

nhecimento de Venezuelanos como refugiados no Brasil, entretanto, é preciso destacar a demora para tal, e a existência de centenas de milhares de solicitações de refúgio ainda pendentes.

Apesar dessas falhas, verifica-se avanços na acolhida humanitária aos Venezuelanos no Brasil. Positivamente no contexto desta mobilidade estabeleceu-se a Operação Acolhida em 2018[21], a qual, por meio de força tarefa logística humanitária – coordenada pelo Ministério da Defesa, tem como objetivo "ordenar" a fronteira e diminuir a pressão social em Roraima, criando espaços de acolhimento para os migrantes. Neste sentido estabeleceram parcerias com organizações internacionais – como Organização Internacional para Migrações (OIM), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) – e com várias Organizações Não Governamentais (locais, nacionais e internacionais) foram estabelecidas.

A Operação Acolhida trouxe uma nova forma de atuação frente a um quadro de mobilidade humana mais intensa nas fronteiras brasileiras. Consolidou uma estrutura capaz de beneficiar mais de 6 mil pessoas ao mesmo tempo em 13 abrigos, oferecer alimentação e cuidados médicos, além de outras atividades, em um total de quase 900 mil atendimentos, até o início de junho de 2020 (OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2020). Além disso a Operação Acolhida esteve envolvida em mais de 35 mil de interiorizações de

---

justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf >.

[21] Medida Provisória 820/2018. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm#:~:text=MPV%20820&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20820%2C%20DE%2015%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202018.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%AAncia,que%20lhe%20confere%20o%20art>.

Venezuelanos de Roraima para outras partes do Brasil.

Apesar destes avanços na acolhida humanitária aos Venezuelanos há ainda pontos de questionamento, tanto em relação aos direitos humanos em geral quanto à proteção humanitária em particular. Por um lado, por exemplo, é preciso indagar se o protagonismo das Forças Armadas na ação não constitui militarização-securitização da questão migratória, contrária, portanto, aos ideais da Lei 13.445/17. Tal fato pode levar, inclusive, ao questionamento de se não se está diante de "*políticas de control con rostro humano para dar cuenta de la articulación entre la* lógica *estatocéntrica de la soberanía nacional y el imperativo universalista abstracto de los derechos humanos*" (Domenech 2017, p. 28).

Por outro lado, é relevante destacar que não há menção na Medida Provisória que criou a Operação Acolhida à Nova Lei de Migração, minimizando, do ponto de vista jurídico, a ideia de uma ação pautada no princípio do acolhimento humanitário, ainda que haja proteção humanitária na prática.

Apesar desse descompasso é relevante apontar que a narrativa oficial sobre a Operação Acolhida reitera os valores de solidariedade, respeito, responsabilidade, moral e humanitarismo, e utiliza a prática na construção de uma imagem de engrandecimento do Estado frente a uma população em situação precária e de desproteção, tornando-se, inclusive, um ativo de política externa brasileira. Verifica-se, assim, que a proteção humanitária é valorizada ao menos no discurso político (internacional), ainda que muitas vezes, desde a adoção da Lei 13.445/17, a migração não o tenha sido, e que a sua prática no Brasil seja ainda bastante limitada

e com pontos que necessitam de aprimoramento.

Conclusão

Em face dos acontecimentos globais a necessidade de proteção humanitária vem crescendo e se consolidando como uma prática e política necessária na governança migratória de países que busquem respeitar os direitos humanos. Os países em geral, e o Brasil em particular, devem estar abertos a receber e proteger a população mais vulnerável e identificada como passível de acolhida humanitária, com tal princípio consolidado em suas legislações nacionais, e, sobretudo, implementando.

No caso do Brasil, verifica-se que a Nova Lei de Migrações consagra o princípio da acolhida humanitária, em um avance normativo relevante, contudo, ainda é tímido na governança migratória nacional o estabelecimento de instrumentos normativos para sua implementação, havendo apenas (para além do refúgio) os vistos humanitários, e, ainda assim, de maneira bastante genérica e que permite seletividade e discricionaridade governamental em sua aplicação.

Há contrastes relevantes entre as aspirações gerais da norma e a prática na gestão migratória institucional que o Estado brasileiro vem desenvolvendo. Isso se aplica tanto ao tema dos vistos humanitários quanto à prática da acolhida humanitária aos Venezuelanos, não prevista na Lei 13.447/17 mas que, ao menos em tese, poderia ser considerado ligada a este seu princípio, no que pese a falta de vinculação normativa dos atos jurídicos de sua criação.

Existem incoerências quanto ao tecido de regulações e práticas institucionais que dão forma ao tratamento das migrações humanitárias: se por um lado as mesmas vêm ofertando benefícios morais ao país, colocando-o como referência internacional em termos de boas prática na governança migratória, por outro, verifica-se que, na prática, o Brasil ainda exerce ações restritivas e passíveis de questionamentos na recepção e proteção em descompasso com o princípio da acolhida humanitária da Lei 13.445/17.

Pelo exposto verifica-se que há questões tanto nas ações de proteção humanitária em si (vistos humanitários e acolhida humanitária aos Venezuelanos) quanto na própria utilização do princípio trazido pela Nova Lei de Migrações sobre o tema enquanto diretriz para a governança migratória nacional. É preciso destacar, deste modo, o avanço normativo específico, mas recordar que a proteção humanitária precisa tanto de normas adequadas quanto de ações efetivas que respeitem e se baseiem em direitos humanos para sua implementação.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2004. 190 p.

_____. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. 119 p.

BANCO MUNDIAL. **Population growth (annual %)**, 2020. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.

GROW>. Acesso em: 27 set. 2020.

BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Protection Framework. **Global Governance**. The Netherlands, v. 16, n. 3, p. 361-382, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/29764952?read-ow=1&seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. Lei n° 13.445, de 24 de maio de 2017a. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da República Federativa de Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 2 set. 2020.

_____. Decreto Nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b. Regulamenta a Lei de Migração, instituída pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial da República Federativa de Brasil**, Brasília, DF, 21 nov 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 2 set. 2020.

CHIARETTI, Daniel. Impactos da nova Lei de Migração na atividade jurisdicional. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, Porto Alegre, RS, ano 5, n. 10, p. 289-331, 2018. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&%20id_pagina=1336>. Acesso em: 13 sep. 2020.

DOMENECH, Eduardo. Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. **Terceiro Milênio**, Revista Crítica de Sociologia e Política, Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Norte Fluminense, v. 8, n. 1, jan-jun, p. 19-48, 2017. Disponível em: <http://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/2/2>. Acesso em: 10 set. 2020

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
FACUNDO, Angela Navia. Êxodos, refúgios e exílios. Colombianos no Sul e Sudeste do Brasil. Papeis Selvagens, Rio de Janeiro, 2017. 388 p.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Uma Política Migratória Reativa e Inadequada – A Migração Venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Conselho Nacional de Migração

(CNIg). In: BAENINGER, Rosana *et. al*. (org.) **Migrações Sul--Sul**, Campinas – SP: Núcleo

de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 637-650.
JUBILUT, Liliana Lyra; et al. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça; IPEA, 2015

JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños; MADUREIRA, André Lima. Humanitarian visas: building on Brazil's experience, Forced Migration Review, 53, oct. 2016

JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Shortcomings and/or Missed Opportunities of the Global Compacts for the Protection of Forced Migrants. **International Migration 57**(6): 2019, p. 139-157

JUBILUT, Liliana Lyra; MARTUSCELLI, Patrícia. Nabuco. Os Conceitos de Humanitarismo e Vulnerabilidades: delimitação, uso político, sinergias, complementaridades e divergências. In: Jubilut, Liliana Lyra et al. (Orgs.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário**. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2019, p. 847-887.

MUÑOZ, Tomás Milton. El camino hacia la formulación de una nueva política migratoria en Brasil. De la visión militar restrictiva a la apertura. **Desafíos**, Bogotá, Universidad del Rosario. v. 32, n. 1, ene-jun, p. 1-37, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v32n1/0124-4035-desa-32-01-1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020

OIM. Organización Internacional para las Migraciones. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018. Ginebra, 2018. 388 p. Disponível em: < https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020**. Ginebra, 2019. 507 p. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf>. Acesso em: 07 set. 2020.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. **A operação em números**, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/acolhida/>. Acesso em: 27 set. 2020

RIBEIRO, Antônio Tadeu. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 34, n.1, p. 171-179, jan-abr, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf>. Acesso em: 04 sep. 2020.

SASSEN, Saskia. **Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global**. Buenos Aires: Katz Editores, 2015. 286 p.

SIMON, Gildas. **Géodynamique des migrations internationales dans le monde**. Paris: Presses Universitaires de France, 1995. 448 p.

UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2019**, 2020. 83 p. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.52791339.2086461957.1601212798-1612967684.1595532548>. Acesso em 27 set. 2020.

Em nome das "razões sérias": o impedimento de ingresso e a deportação sumária à luz dos direitos humanos

André de Carvalho Ramos

Introdução

O presente artigo visa analisar o impacto, no momento no qual se comemora os três anos da Lei n.13.445/2017 (Lei de Migração), da restrição ao direito de ingresso de migrantes no território brasileiro pela existência de "razões sérias" de envolvimento na prática de crimes ou atos de alta gravidade.

Para tanto, serão analisados os institutos da Lei de Migração referentes à (i) vedação de ingresso e à (ii) retirada compulsória dos estrangeiros do território nacional, bem como os direitos assegurados aos migrantes com base na Constituição de 1988 e tratados de direitos humanos.

Após, será analisado o regramento inicialmente adotado pela Portaria 666/19 e depois pela Portaria 770/2019, ambas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a respeito de um regime extraordinário de análise da entrada e permanência de estrangeiros no Brasil.

1. O Direito Internacional da Mobilidade Humana e a restrição ao ingresso dos estrangeiros

O Direito Internacional da Mobilidade Humana consiste no conjunto de normas internacionais que regula os direitos dos indivíduos em (i) situação de deslocamento transfronteiriço ou (ii) em permanência, temporária ou definitiva, em Estado do qual não possuem nacionalidade[1].

Abarca as regras gerais que incidem sobre todos os migrantes[2], tanto os imigrantes (nacionais de outros Estados ou apátridas que chegam a outro Estado) quanto os emigrantes (nacionais que deixam o território de um Estado para outro), bem como regras especiais sobre apatridia e refúgio e outras formas de acolhimento de pessoas. No plano nacional, a mobilidade humana também é regulada por meio de normas domésticas que disciplinam a entrada, permanência e saída dos estrangeiros.

[1] CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos.* São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1001-1002.

[2] Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o termo "migrante" é um termo genérico que abarca tanto o emigrante quanto o imigrante. Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Opinião consultiva relativa aos direitos dos migrantes indocumentados* (OC-18/03), 2003, parágrafo 69.

O marco da proteção internacional voltada a pessoas em *situação de mobilidade* é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual estipula que "[t]oda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país" (art. XIII, numeral 2), bem como prevê que "[t]oda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países" (art. XIV, numeral 1).

Esse *direito de saída* e ainda o *direito ao asilo* em sentido amplo consagram a mobilidade internacional, cada vez mais presente na era da globalização. Não se trata da consagração do *jus communicationis,* tese doutrinária defendida por Francisco de Vitória no séc. XV[3], pela qual os indivíduos teriam direito à emigração e à imigração em uma verdadeira circulação mundial. Na atualidade, o Direito Internacional da Mobilidade Humana não assegura, em geral, o *direito de ingresso* do migrante estrangeiro em qualquer país do mundo, somente o (i) direito de sair, (ii) o direito de buscar asilo e, sob certas circunstâncias, o (iii) direito de permanecer no território do Estado de acolhida.

A exceção a essa regra encontra-se no Direito Internacional dos Refugiados, que obriga – em geral – os Estados a acolher o solicitante de refúgio até a definição de sua situação jurídica de refugiado, zelando, mesmo que não seja considerado um refugiado, que não seja devolvido a um Estado no qual sua vida, liberdade ou integridade pessoal esteja em risco por motivo odioso (em virtude

[3] Sobre o *jus communicationis* de Francisco de Vitoria (1480-1546), conferir VEDOVATO, Luís Renato. *Direito de ingresso do estrangeiro*: a circulação das pessoas pelo mundo no cenário globalizado. Livro digital. São Paulo: Atlas, 2013, p. 59.

da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas).

Quanto a diplomas jurídicos internacionais específicos, a mobilidade internacional foi tratada pela Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990), que enfrentou a discriminação e a ofensa a direitos básicos dos trabalhadores migrantes em Estados de acolhida, em virtude da vulnerabilidade gerada pelo (i) tipo de migração (em geral indocumentada) e (ii) pelas diferenças socioculturais eventualmente existentes. Essa convenção não foi ainda ratificada pelo Brasil.

Quanto a diplomas internacionais gerais (não específicos), cabe assinalar que os direitos previstos nos tratados de direitos humanos já celebrados pelo país são passíveis de serem invocados pelos migrantes, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, todos já ratificados pelo Brasil.

Exemplos dessa interpretação de diplomas gerais para abarcar as situações de mobilidade internacional de pessoas são encontrados na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos[4] e na Corte Europeia de Direitos Humanos em julgamentos envolvendo, respectivamente, a Convenção Americana de Direitos Humanos e Convenção Europeia de Direitos Humanos[5].

---

[4] Conferir Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, sentença de 23-11-2010.

[5] Ver, entre outros, Corte Europeia de Direitos Humanos, *Caso Amuur vs. França*, sentença de 25 de junho de 1996, par. 42.

Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos possui vários precedentes, na sua jurisdição contenciosa e consultiva, que tratam de diversas facetas da mobilidade internacional,- como os direitos dos trabalhadores migrantes indocumentados[6], direito ao devido processo legal[7], direito à nacionalidade[8], direito à assistência consular[9], direito à igualdade e combate à discriminação contra migrantes[10], direitos dos solicitantes de refúgios[11], inclusive crianças[12].

Em síntese, os tratados de direitos humanos não garantem o direito de ingresso de um estrangeiro (salvo o solicitante de refúgio), porém determinam que o Estado deva promover o direito à igualdade aos migrantes, independentemente de seu estatuto migratório, bem como estabelecem o dever de assegurar outros direitos como o acesso à justiça e o devido processo legal.

---

[6] Conferir Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Opinião consultiva relativa aos direitos dos migrantes indocumentados* (OC-18/03), 2003.

[7] Conferir Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, sentença de 23-11-2010.

[8] Conferir Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, sentença de 8-9-2005.

[9] Conferir Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Opinião Consultiva sobre o direito à informação sobre a assistência consular em relação às garantias do devido processo legal* (OC -16/99), 1999.

[10] Conferir Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Nadege Dorzema ou outros vs. República Dominicana*, sentença de 24-8-2012.

[11] Conferir Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Opinião consultiva relativa aos direitos dos migrantes indocumentados* (OC-18/03), 2003.

[12] Conferir Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Opinião consultiva relativa às crianças migrantes* (OC-21/014), 2014.

2. A nova lei de migração (Lei n. 13.445/2017): aspectos gerais

Foi publicada em 25 de maio de 2017 a nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017), que revogou expressamente o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80) e a Lei n. 818/49 (que regulava a aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade). São 125 artigos, aprovados em um trâmite com ampla participação da academia, sociedade civil e partidos da situação e oposição, retratando um consenso pluripartidário em torno do projeto[13].

A adoção de um novo marco jurídico regulatório das migrações atendeu a um pleito antigo e a uma necessidade urgente de revogação do Estatuto do Estrangeiro de 1980. Na era da intensa mobilidade humana internacional, surgem (i) oportunidades para o Brasil se beneficiar da diversidade e do multiculturalismo, bem como (ii) deveres de proteção para impedir a construção jurídica de vulnerabilidades e a superexploração de migrantes, em prejuízo à toda sociedade.

O eixo central da nova lei é a *proteção de direitos humanos na temática das migrações*, intuída já na escolha da epígrafe: trata-se de uma lei de migração, aplicando-se ao migrante que vive no Brasil e, inclusive, ao brasileiro que vive no exterior. O reconhecimento da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos como princípio de regência da política migratória brasileira (art. 3º, I) é decorrência da proteção da dignidade humana,

[13] O autor deste artigo foi membro da Comissão de Especialistas, nomeada pelo Ministro da Justiça, que redigiu anteprojeto de lei de migração, parcialmente utilizada nos trabalhos congressuais (Portaria n. 2.162, de 31-5-2013 do Ministro da Justiça).

vetor axiológico da Constituição (art. 1º, III) e dos tratados de direitos humanos celebrados pelo Brasil.

Ao contrário do revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80; adotado na ditadura militar e inspirado na doutrina de segurança nacional), a nova lei é fruto da constatação de que negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência, são condutas que *não* reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante, bem como prejudicam empresas, trabalhadores e a sociedade em geral.

A lei avança ao prever uma série de princípios e diretrizes que conformam a atuação dos órgãos públicos à luz da gramática dos direitos humanos. Ao migrante é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, assegurando-lhe também os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos (art. 4º, *caput* e inciso I).

Estabelece-se, com o novo marco legal, a regra geral de vedação da discriminação e proibição do arbítrio na entrada, permanência e saída compulsória do migrante, com várias menções ao direito de ser informado e de obter assistência jurídica integral. Essas normas serão valiosos instrumentos para orientar a ação de agentes públicos envolvidos nas questões migratórias e deverão pautar a interpretação do Poder Judiciário, quando provocado para coibir abusos e discriminações.

Por sua vez, a 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 (art. 2º da Lei n. 13.445/2017). Os refugiados e solicitantes de refúgio continuam a ser regidos pela Lei n. 9.474/97 (art. 121). A lei foi regulamentada pelo Decreto n. 9.199, de 2017.

Cabe agora analisar a disciplina legal sobre o chamado "impedimento ao ingresso" e a retirada compulsória de estrangeiros, tema do presente artigo.

3. As medidas administrativas de impedimento ao ingresso e retirada compulsória do imigrante

O poder de regular o ingresso de estrangeiros no território do Estado brasileiro, fruto da soberania, é traduzido, com base na Constituição, Lei de Migração e tratados, em duas categorias: o (i) impedimento do ingresso e a (ii) retirada compulsória, a qual pode ser subdividida em retirada administrativa compulsória e retirada cooperacional.

O *impedimento* consiste na aferição de *situações* que são consideradas graves o suficiente para obstar a entrada do estrangeiro no território nacional. Trata-se de herança da visão soberanista – resiliente – pela qual o Estado pode eleger livremente os critérios pelos quais admite – ou não – um estrangeiro no seu território.

No texto submetido à sanção presidencial, havia restrição mínima ao poder das autoridades administrativas de fronteira (no Brasil, tais funções administrativas são exercidas pela Polícia Fede-

ral) no art. 44, o qual dispunha que "[o] titular de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas previstas nesta Seção." O texto era dúbio: assegurava o ingresso de titular de visto ou pessoa beneficiada pela dispensa de visto, mas, ao mesmo tempo, ressalvava situações de impedimento de ingresso. Mesmo assim, o Presidente Temer *vetou* o dispositivo, sob a alegação de que este "fragiliza o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro pelas instituições de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional."

Pelo fundamento do veto presidencial, fica claro o desejo de dar instrumento amplamente discricionário às autoridades administrativas, buscando reproduzir a situação existente na vigência do revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), cujo art. 26 previa que o visto era mera "expectativa de direito", podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º do diploma revogado, ou na existência de certa "inconveniência de sua presença no território nacional", a critério do Ministério da Justiça. Além da amplitude do art. 26, o art. 7º da lei revogada ainda continha situações de impedimento ao ingresso *extremamente abertas*, como, por exemplo, ser o estrangeiro "considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais" (art. 7º, II). Obviamente, tais hipóteses abertas transformaram a categoria de impedimento ao ingresso em uma área de arbítrio e decisionismo, incompatível com a atuação fundamentada e racional que se espera de uma decisão administrativa em um estado democrático de direito.

No caso da Lei de Migração, o impedimento ao ingresso foi regulado no art. 45, que prevê as seguintes *situações específicas*: (i) expulsão anterior ainda produzindo efeito; (ii) condenação ou mero processo por ato de terrorismo ou ainda por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão (crimes definidos conforme o Estatuto do Tribunal Penal Internacional; crimes de *jus cogens*); (iii) condenação ou mero processo por crime doloso em outro país passível de extradição segundo a lei brasileira; (iv) inclusão em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional. Há ainda uma *situação genérica*, que consiste (v) ter praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na CF/88.

Tais hipóteses de impedimento ao ingresso servem, paralelamente, para que não se conceda visto. Caso seja eventualmente concedido, mesmo assim o agente federal de migração poderá impedir o ingresso do estrangeiro no Brasil.

Apesar do veto presidencial ao art. 44 ter feito menção à discricionariedade da autoridade na decisão de impedimento, não é possível considerar que há liberdade absoluta do agente público. Pelo contrário, devem existir três condições para um agir adequado ao estado democrático de direito e à defesa de direitos humanos: (i) ser hipótese prevista na Lei; (ii) ser compatível com os direitos protegidos de todos os indivíduos (mesmo estrangeiros no momento do ingresso), como o direito ao devido processo legal, presunção de inocência e direito ao acolhimento (no caso do solicitante de refúgio) e (iii) ter sido a decisão administrava produzida

em procedimento administrativo, com ampla defesa e contraditória, que pode ser submetido a controle (para evitar o arbítrio na zona primária de fronteira).

A *retirada compulsória* consiste em um conjunto de medidas pelo qual o Brasil determina que estrangeiro (imigrante, visitante ou apátrida na linguagem da Lei de Migração) seja afastado do território nacional. Pode ser classificada em dois grupos: *a retirada administrativa* e a *retirada cooperacional*.

A *retirada compulsória administrativa* é aquela feita pelas autoridades administrativas brasileiras em virtude do desrespeito, pelo indivíduo retirado, de regras que regulam a entrada e permanência no Brasil. Ocorre nas hipóteses de (i) *repatriação*, (ii) *deportação* e (iii) *expulsão,* sendo o indivíduo devolvido para seu país de nacionalidade ou de procedência[14].

Em todos os casos de retirada administrativa, devem ser asseguradas as 'três condições' vistas acima, de modo a evitar o arbítrio e decisionismo da época da ditadura militar brasileira (sob a égide do Estatuto do Estrangeiro).

Já a *retirada cooperacional* é aquela que é feita pelas autoridades brasileiras a pedido ou anuência de Estado estrangeiro ou por organização internacional como o Tribunal Penal Internacional, sendo medida de cooperação jurídica internacional em matéria penal. Suas espécies tradicionais são a (i) *extradição,* a (ii) *entrega (aos tribunais internacionais penais)* e a (iii) *transferência de pessoa condenada*. Também a disciplina da retirada cooperacional deve estar

[14] Ver mais em CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos.* São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1021-1022.

em linha com a defesa dos direitos fundamentais, como defende Abade[15].

O presente artigo visa estudar uma situação especial envolvendo a retirada administrativa, que vem a ser o *impedimento, repatriação ou a deportação* do estrangeiro que seja considerado "pessoa perigosa" ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal (esta hipótese reproduz o art. 45, IX da lei (situação genérica de impedimento).

4. A Portaria n. 770/2019 e as "pessoas perigosas" ou que cometeram "ato contrário aos princípios e objetivos" da Constituição

4.1 As "razões sérias"

A Portaria n. 770, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de 11 de outubro de 2019, dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária (pois o prazo para a retirada final é mais exíguo) de (i) pessoa perigosa ou (ii) que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Para os fins da portaria, são consideradas pessoas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na CF/88 aquelas sobre as quais recaem *razões sérias* que

[15] Sobre a extradição e a transferência de pessoa condenada à luz dos direitos humanos, ver ABADE, Denise Neves. *Direitos Fundamentais na cooperação jurídica internacional.* São Paulo: Saraiva, 2013.

indiquem envolvimento em:

1. terrorismo, nos termos da Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016;
2. grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013;
3. tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo;
4. pornografia ou exploração sexual infantojuvenil.

Nessas hipóteses, a pessoa não poderá ingressar no país (*impedimento*), estando sujeita à repatriação. Caso tenha já ingressado, será submetido à deportação em um rito abreviado (por isso, denominada de "deportação sumária"[16]), distinto do rito ordinário previsto no Decreto n. 9.199/2017 (que regulamentou a Lei de Migração).

Como desencadeador da tomada de decisão da autoridade administrativa, a Portaria utiliza o conceito de *razão séria* de envolvimento da pessoa nessas atividades.

Tal "razão séria" não é dimensionada ou parametrizada. Deve ser avaliada (sem que se diga como) caso a caso e pode ser baseada nas seguintes fontes de informação: (i) difusão ou informação oficial em ação de cooperação internacional; (ii) lista de restrições exaradas por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional (o que abarca as pessoas

[16] A Portaria 666/19 revogada pela Portaria 770/19 utilizava a expressão "deportação sumária". A Portaria 770 não mais utiliza o termo, mas o rito continua mais célere, merecendo a manutenção, doutrinária, da denominação.

sob sanções do Conselho de Segurança da ONU) ou Estado estrangeiro; (iii) informação de inteligência proveniente de autoridade brasileira ou estrangeira; (iv) investigação criminal em curso e (v) sentença penal condenatória.

A Portaria proíbe, é claro, o uso de informações que tenham sido geradas por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política. Também veda a utilização desse procedimento sumário para aquele perseguido no exterior por crime puramente político.

O trâmite do *procedimento de repatriação por razão séria de envolvimento em crimes* não foi regrado na Portaria, devendo ser utilizado o já existente na Lei de Migração. A repatriação consiste em medida administrativa fundamentada de devolução de pessoa em situação de impedimento de ingresso ao país de procedência ou de nacionalidade. Era previsto em atos administrativos (sem apoio legal) da Polícia Federal e agora foi inserida na nova Lei de Migração. Seu uso é feito na zona de fronteira, quando detectado impedimento, pelo agente público, à entrada regular no nosso território. A repatriação deve ser fundamentada, o que permite o seu controle. A lei prevê casos de repatriação proibida: (i) não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito; (ii) ao menor de 18 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; (iii) a quem necessite de acolhimento humanitário; (iv) quando a medida de devolução a um Estado possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à

liberdade da pessoa. A Defensoria Pública da União será notificada, preferencialmente por via eletrônica, no caso da (i) repatriação proibida ou (ii) quando a repatriação imediata não seja possível.

Entendo que essas hipóteses restritas de notificação à Defensoria Pública da União não impedem o exercício de suas atribuições constitucionais de defesa dos vulneráveis, podendo a Defensoria atuar em todos os casos de repatriação.

Já o trâmite do *procedimento da deportação por razão séria de envolvimento com crimes graves* é expedito (por isso a denominação doutrinária de "deportação sumária"): (i) a pessoa é notificada pessoalmente a deixar o país em cinco dias; (ii) na ausência de defensor constituído, a Defensoria Pública deverá ser notificada, preferencialmente por meio eletrônico, para manifestação no prazo também de cinco dias; (iii) a ausência de defesa ou manifestação inclusive do defensor *não* obsta a execução da medida; (iv) da decisão de deportação caberá recurso administrativo, com efeito suspensivo, no prazo de até cinco dias, contado da notificação do deportando ou de seu defensor; (v) caso o deportando esteja regular no Brasil, seu prazo de estada poderá reduzido ou mesmo cancelado; (vi) autoridade policial federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, em qualquer fase do processo de deportação.

4.2 A violação das "três condições"

Como exposto acima, não se admite em um estado demo-

crático de direito e que também ratificou diversos tratados de direitos humanos, que haja arbítrio e decisionismo no tocante à mobilidade humana e o regime migratório dos estrangeiros. Para que seja impedida a entrada ou retirado determinado estrangeiro do território nacional devem ser preenchidas as três condições vistas acima, a saber: (i) ser hipótese prevista na Lei; (ii) ser compatível com os direitos protegidos de todos os indivíduos (mesmo estrangeiros no momento do ingresso), como o direito ao devido processo legal, presunção de inocência e direito ao acolhimento (no caso do solicitante de refúgio) e (iii) ter sido a decisão produzida em procedimento administrativo, com ampla defesa e contraditório, que pode ser submetido a controle (para evitar o arbítrio) judicial inclusive.

Para que se evite tal situação de completa insegurança jurídica, é indispensável que se assegure o direito de acesso à justiça e o direito à ampla defesa por parte do indivíduo sob o qual recaiam as "razões sérias" de envolvimento com a prática dos atos listados acima. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que os migrantes têm o direito de acesso à justiça para fazer valer seus direitos de forma efetiva e em condições de igualdade como qualquer jurisdicionado[17]. Os estrangeiros, mesmo os indocumentados, possuem o (i) direito à ampla defesa e (ii) ao devido processo legal, mesmo em casos nos quais sejam discutidas a detenção e futura saída compulsória por meio da expulsão o deportação[18].

[17] Conferir Corte Interamericana de Direitos Humanos,. Opinião consultiva sobre a *Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados*, pars. 121 e 122.

[18] Ver também o *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, par. 143.

No que tange à ampla defesa, pode o migrante exigir que sejam apontadas, para que possa exercer o contraditório, as fontes das informações e ainda que sejam aportadas as provas de seu envolvimento.

Assim, apesar de ter sido editada a Portaria n.770 para superar críticas à Portaria n. 666, subsistem os seguintes vícios[19]:

(i) O conceito indeterminado de "*razão séria*" não pode gerar tamanha restrição de ingresso ou ainda cancelamento da regularidade da estadia. O devido processo legal previsto constitucionalmente ou em tratados é violado, pois a falta de parâmetros sobre o que seria uma "razão séria" dificulta inclusive a defesa e contraditório. Não há sequer a exigência da existência de uma acusação formal, que poderia ser refutada por argumentos defensivos. Além disso, caso houvesse provas de envolvimento nas práticas delitivas graves listadas pela Portaria, o Estado informante deveria apontar as medidas processuais adotadas, o que poderia inclusive gerar pedido de extradição.

(ii) A portaria criou a "irregularidade migratória fabricada": o estrangeiro pode estar regular no Brasil, mas, por "razões sérias", ter sua estadia legítima abruptamente cancelada e com prazo de cinco dias para sair do país. Utilizou-se o instituto da deportação para ressuscitar o antigo desenho da expulsão da Lei n. 6.815/80 (retirada do estrangeiro – mesmo com estadia regular – que teria cometido "ato nocivo").

(iii) a portaria ofende gravemente a Lei de Migração no que

---

[19] Conforme exposto em CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de Direitos Humanos.* 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1021-1022.

tange à pessoa em situação de refúgio. De fato, a Lei de Migração, em seu art. 49, § 4º, estabelece que "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 (...)". Com base nesse artigo e em face do *princípio pro homine,* está revogado implicitamente o art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.474/97, o qual dispõe que o refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil poderá não ser aceito no território nacional. Assim, a portaria, ao reviver o fantasma da pessoa perigosa afeta, de modo ilegal, os direitos dos solicitantes de refúgio.

Conclusão

A Portaria n. 770 revogou a anterior Portaria n. 666 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de 25 de julho de 2019. Em setembro de 2019, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADPF 619, impugnando todo o texto da Portaria n. 666 (STF, ADPF n. 619, Relatora Ministra Rosa Weber, em trâmite em outubro de 2020). A portaria revogada previa o repatriamento e a deportação sumários a partir de mera "suspeita" de envolvimento. A nova portaria exige, ao mencionar "sérias razões", maior peso do motivo para que seja o estrangeiro impedido de ingressar ou mesmo deportado do território nacional.

Mesmo com a edição da Portaria 770/19 subsistem - como visto acima -vícios que acarretam a necessidade de sua invalidação.

A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO E AS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DOS IMIGRANTES

Davi Quintanilha Failde de Azevedo

Tatiana Belons Vieira

1 CONTEXTO MIGRATÓRIO GLOBAL E BRASILEIRO

O atual contexto migratório global torna nítido que grande parte das migrações forçadas são provocadas por desestruturas nos países de origem. Os deslocamentos de pessoas no decorrer da história e mesmo os atuais são motivados por guerras, perseguições de natureza política, religiosa, instabilidades sociais, econômicas, grandes catástrofes naturais, dentre outros eventos.

Não por acaso, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), em seu último informe sobre as migrações no mundo de 2020, destaca a crescente incerteza dos tempos atuais. O relatório descreve que estudiosos tem denominado esta época de "tempos de ira", atribuindo o cenário atual, de sensação de incerteza geopolítica e descontentamento, com uma focalização predominante e implacável à lógica e ao racionalismo liberal, às expensas de uma maior sensibilidade emocional. (OIM, ONU, 2019, p. 1-2)

As pessoas que são compelidas a emigrar trazem na baga-

gem mental cenas reais das desestruturas acima apontadas. Parte das vidas delas ficou nos países de origem, muitas vezes junto com os familiares que ali permaneceram, naquelas situações de contínua incerteza. A outra parte é um futuro incerto a ser construído numa nova pátria onde em geral quem chega sequer fala o idioma local, passado por experimentação cultural em todos os aspectos até sua completa adaptação no país de destino (cf. OIM, ONU, 2019, p. 201-224) .

Na grande maioria das vezes, o caminho percorrido por essas pessoas não tem volta, dada a impossibilidade de retorno à situação anterior de desestrutura que levou à decisão de buscar uma nova pátria. Nos países de origem essas pessoas deixaram entes queridos, uma história, algo que as fazia sentir parte de um contexto do qual, de repente, se tornaram excluídas.

A título de exemplo, atualmente muitos venezuelanos iniciam a jornada pelo continente a pé, carregando seus filhos e alguns pertences, avançando por terrenos de difícil acesso. Eles têm que atravessar regiões montanhosas onde baixas temperaturas são registradas e regiões onde o calor é abrasador e a água é escassa. Muitos deles empreendem esta jornada vestidos com roupas leves, sandálias e uma pequena mochila na qual carregam apenas o necessário (cf. OIM, ONU, 2019, p. v) .

Das diversas ondas migratórias pelas quais o Brasil já vivenciou, quem chega muitas vezes experimenta a tensão e a ausência de notícias dos entes queridos que permaneceram nos locais de origem. Lugares de ontem e de hoje onde o desrespeito ao ser humano permanece. Em pleno século XXI há campos de refugiados

no Oriente Médio e mesmo na Europa; as histórias não são muito mais amenas daquelas contadas e vivenciadas por gerações passadas. (cf. OIM, ONU, 2019, p. 1-528) .

De 2011 a 2018 foram registrados no Brasil 774,2 mil imigrantes, considerando todos os amparos legais, sendo que no mesmo período foram registrados 492,7 mil imigrantes de longo termo, com os haitianos (106,1 mil) representando 21,5%. Do total de imigrantes de longo termo, 61,4% são homens (CAVALCANTI, L, p. 2, 2019)

Nesse contexto o Brasil não necessariamente é o destino final desses imigrantes. Muitas vezes o Estado brasileiro é um dos lugares de passagem, sendo que a pessoa pode ter por objetivo outro país. Seja dessa forma, ou porque acabam aqui permanecendo por não terem outra opção, enquanto aqui permanecerem devem ter seus direitos enquanto seres humanos respeitados, garantidos e efetivados. Nesse contexto, a Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Lei de Migração, é um importante marco.

A premissa que deveria ser considerada como indiscutível é a de que migrar é um direito humano. Todo ser humano tem o direito de procurar um lugar para fixar residência onde seja tratado levando-se em consideração a dignidade inerente à condição de ser humano. Apesar da Lei de Migração não reconhecer o direito humano de migração, os Direitos Humanos são seu eixo central (CARVALHO RAMOS, 2017)

A nova lei assegurou o acesso igualitário e livre dos migrantes a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço

bancário e seguridade social (artigo 3º, XI da Lei 13.445/2017).

De maneira mais conhecida, destaca-se o trabalho da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal no que tange à regularização migratória e ao controle judicial da concessão ou denegação de refúgio (cf. ALCOFORADO, 2010, P. 81-96; CARVALHO RAMOS, 2011, p. 15-44; PEIXOTO, 2017). Diante do contexto e das premissas apresentadas, qual seria o papel das Defensorias Públicas Estaduais na questão migratória?

2 AS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS IMIGRANTES

Assevera-se num primeiro momento que a vida do imigrante no Brasil não se restringe à regularidade ou não de sua documentação. A população migrante vive na sociedade, nela interage e necessitam, assim como os brasileiros, ter acesso aos serviços públicos e, mais do que isso, políticas públicas específicas voltadas a este segmento.

Vale mais uma vez destacar que a nova lei de migração garante que as pessoas, independentemente do que gerou seu deslocamento, possuam um patamar mínimo legal de proteção jurídica condizente com sua condição de ser humano, algo que já encontrava eco na doutrina (cf. SILVA, 2011). Assim, aproxima-se da ideia de que os direitos são atribuídos em razão da dignidade da pessoa humana, surgindo uma espécie de cidadania pós-nacional ou transnacional (REIS, 2004, p. 157) em que os direitos não são

conferidos com base em critérios discriminatórios.

No Brasil, o art. 134 da Constituição, por sua vez, dispõe que a Defensoria Pública é "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal". No mesmo sentido, a Lei Orgânica das Defensorias (Lei Complementar 80/94, com Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009) dispõe em seu art. 3ºA, que: "São objetivos da Defensoria Pública: III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos". A Defensoria também conta com os mesmos fundamentos da República Federativa do Brasil, destacando-se aqui a dignidade da pessoa humana, e os mesmos objetivos fundamentais da República brasileira, especialmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É nesse contexto que se faz relevante a atuação das Defensorias Públicas Estaduais.

Se aos brasileiros que falam o idioma nacional e estão aqui inseridos culturalmente muitas vezes há entraves no acesso aos serviços públicos; outra não é a realidade dos imigrantes que seguramente enfrentam barreiras culturais e linguísticas.

Essas dificuldades se mostram por exemplo: no acesso à moradia; obtenção de tratamento médico adequado ou outros serviços do Sistema Único de Saúde; matrícula e permanência dos filhos na creche e escola; acesso a cursos de português oferecidos; acesso ao sistema de justiça; na garantia da vivência da sua cultura, aí compreendida a religião se diversa da dominante no Brasil, dentre outros (cf. BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Esses direitos que também têm, por certo, os brasileiros, podem ser garantidos individualmente ou com enfoque coletivo, sendo as Defensorias Pública Estaduais importante instrumento para essa finalidade.

2.1 Atuação da Defensoria Pública Paulista

As Defensorias Públicas dos Estados têm atuação em matérias da área criminal, cível, infância e juventude (em favor da população imigrante, isso pode se dar, por exemplo, vaga em creche de criança refugiada sem documento, criança em situação de risco), família (por exemplo, guarda pelo responsável refugiado, mas sem documentos da criança refugiada), Fazenda Pública (por exemplo, medicamentos), entre outras (PEIXOTO, 2017). Nesse sentido, vale destacar que a Defensoria paulista conta com atendimento especializado no Centro de Integração da Cidadania Imigrantes, onde ocorrem plantões semanais, nos quais são absorvidas demandas e dada orientação jurídica à população migrante (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017)

Vale destacar que São Paulo é o principal destino de migrantes, sendo também a Unidade da Federação que mais absorveu mão de obra imigrante em 2018. Entre 2011 a 2018 foram concedidas 154.074 autorizações de trabalho formal apenas no Estado de São Paulo (CAVALCANTI, L, 2019)

Outra questão a ser enfrentada é o acolhimento das crianças, adolescentes e jovens em creches, escolas e universidades. Para além dos problemas de adaptação cultural, uma pesquisa desenvolvida com imigrantes no Estado de São Paulo revelou que embora 73,9% tenham afirmado que tiveram acesso à educação, 86,45% disseram que houve problemas com tal acesso e 60,9% concluíram que não foi possível contar com instituições públicas de educação. (JUBILUT, Liliana Lyra Migrantes, 2015, P. 125-126).

A Defensoria de São Paulo já atuou e continua atuando em favor da população migrante, assim, de maneira resumida importante destacar: a) articulação legislativa com envio de parecer para o Projeto de Lei nº 975/201723, o qual Institui a Política Estadual para a População Migrante, b) firmamento de Termo de Cooperação da Defensoria Pública Paulista com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para assistência jurídica a refugiados e apátridas; c) educação em direitos realizado pela Escola da Defensoria Pública de SP (Edepe), com apoio do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública na temática migratória; d) articulação para que não fossem exigidos certos dados da certidão de nascimento da criança quando da realização do cadastro único pela internet, o que inviabilizava a colocação em creches de crianças migrantes, que não possuíam tais números; e) elaboração

de cartilha sobre violência obstétrica em inglês e em espanhol, de forma a atender também mulheres imigrantes que procuram informações sobre a temática, entre outras medidas (cf. XIMENES, Salomão Barros (Org.), 2016, p. 108-131)

Os acessos a serviços públicos aqui apontados seja nos campos individuais ou coletivos vão muito além das ações judiciais para efetivar direitos. Na atuação extrajudicial, a Defensoria participa de reuniões, conferências, fóruns de debates, conselhos de direitos e espaços de participação popular.

Um desses relevantes locais de debates de políticas públicas voltadas aos imigrantes na cidade de São Paulo é justamente o Conselho Municipal dos Imigrantes (CMI), instituído pela Lei 16.478/16 e regulado pelo Decreto Municipal 57.533/16. Cabe ao CMI a análise de diversos casos relacionados aos imigrantes na cidade de São Paulo. É também atribuição do CMI a cada 02 anos organizar conferências municipais de imigrantes, espaço em que a população migrante pode opinar sobre políticas públicas em diversos eixos voltadas para tal segmento populacional: 1. Participação social e protagonismo imigrante na governança imigratória local 2. Acesso à assistência social e habitação; 3. Valorização e incentivo à diversidade cultural; 4. Proteção aos direitos humanos e combate à xenofobia, racismo, intolerância religiosa, e outras formas de discriminação; 5. Mulheres e população LGBTI+: acesso a direitos e serviços; 6. Promoção do trabalho decente, geração de emprego e renda e qualificação profissional; 7. Acesso à educação integral, ensino de língua portuguesa para imigrantes e respeito à interculturalidade; 8. Acesso à saúde integral, lazer e esporte. A

Defensoria paulista participa ativamente em tal conselho de direito como membro observador (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2020).

A título de exemplo, a partir de reuniões realizadas no CIMI, a Defensoria provocou a secretaria de habitação a respeito dos critérios de acesso à moradia. Isso porque, pelos critérios atualmente aplicáveis, a família a ser considerada para cadastramento é apenas a que está no Brasil, desconsiderando que a intenção de muitos imigrantes é trazer os integrantes do núcleo familiar que ficou no país de origem. Emigrar sozinho, sendo homem e jovem costuma ser corriqueiro, por ser mais economicamente viável do que emigrar com toda família, dados também os riscos a serem enfrentados na viagem. É evidente então que o perfil de quem primeiramente busca uma moradia definitiva é de imigrante homem, jovem e sem família no Brasil, o que o deixa em desvantagem no acesso às políticas habitacionais, voltadas às famílias. Isso não significa que eles não possam ter família no país de origem e que não pretendam trazer sua família para cá. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2020).

Destaca-se também que a Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, órgão externo à carreira, tem uma imigrante em seu Conselho Consultivo e busca também pensar com os diversos movimentos sociais questões relativas aos imigrantes (OUVIDORIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO, 2020, p. 5). Para tanto organiza debates e rodas de conversa em que estão presentes integrantes de diversos movimentos sociais. Nesse sentido, foi organizada "Live" em 31 de julho de 2020 como

o tema "Regularização já" e outra "Live" sobre acesso aos imigrantes à Polícia Federal em tempo de isolamento social. Este último evento ocorreu em 02 de setembro de 2020. (OUVIDORIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO, Boletim Informativo mensal da Ouvidoria, número #2, 2020, p. 5).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seja no enfrentamento ao racismo e xenofobia, na luta pela efetivação de políticas públicas voltadas aos imigrantes ou na condução das ações individuais e coletivas a eles direcionadas; as Defensoria Públicas dos Estados colocam-se como um dos agentes para a efetivação dos direitos humanos previstos na nova Lei de Migração.

Após 3 anos de vigência da Lei de Migração, as Defensorias Públicas Estaduais continuam como importante órgão para potencializar a voz dos movimentos sociais na construção de políticas que de fato dialogue com as reais necessidades da população migrante.

Pensar, articular, debater, propor, participar dos lugares coletivos de debate de políticas públicas voltadas para os imigrantes é uma das missões constitucionais e legais das Defensorias Públicas dos Estados, sendo de fundamental importância para a efetivação dos direitos previstos na Nova Lei de Migração, que não se restringem à temática de regularização migratória à cargo da Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Thaís Guedes. *O Papel do Judiciário na Proteção aos Refugiados.* Revista da Faculdade de Direito da UFRGS – Volume Especial, 2014. p. 176. LIMA DE SÁ, Waltenberg. Uma nova função da Defensoria Pública perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Revista da Defensoria Pública da União, Brasília, n. 4, p. 81-96, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. Migrantes, apátridas e refugiados : subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil / Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) (Série pensando o direito; 57): IPEA, 2015. 169p.

CARVALHO RAMOS, André de. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: Carvalho Ramos, André de; Almeida, Guilherme Assis de; Rodrigues, Gilberto.. (Org.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. 1ed.São Paulo: CL-A Editora, 2011, v. 1, p. 15-44

CARVALHO RAMOS, André de. Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração. 2017. Disponível em https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos--sao-eixo-central-lei-migracao. Acesso em 20/09/2020.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMi-

gra2019. Disponível em https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, Ato Conjunto da Segunda Subdefensora Pública-Geral do Estado e do Terceiro Subdefensor Público-Geral do Estado nº 22, de 14-11-20172017.

JUBILUT, Liliana Lyra Migrantes (Coord.), Apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Coleção Pensando o Direito, n. 57, disponível em http://pensando.mj.gov.br/wpcontent/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf. 2015. Acesso em 23/09/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU . ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. Informe sobre las migraciones em el mundo 2020. Disponível em https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-elmundo-2020. Acesso em 20/09/2020

OUVIDORIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO, Boletim Informativo mensal da Ouvidoria, número #2, Julho de 2020, Disponível em https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2964. Acesso em 20/09/2020

OUVIDORIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. CONSELHO CONSULTIVO DA OUVIDORIA-GERAL – 2019-2021. Disponível em https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2946. Acesso em 20/09/2020

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. Papel de Defensoria na defesa dos direitos dos refugiados e apátridas. Revista Consultor Jurídico, 14 de março de 2017. Disponível em https://

www.conjur.com.br/2017-mar-14/tribuna-defensoria-papel-defensoria-defesa-direitos-refugiados-apatridas#author. Acesso em 27/09/2020

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Estrutura do Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/conselho_municipal_de_imigrantes/index.php?p=266084. Acesso em 20/09/2020

REIS, Rossana Rocha. "Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais". Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol. 19 Nº. 55, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf. 2004. Acesso em 20/09/2020

SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: Carvalho Ramos, André de; Almeida, Guilherme Assis de; Rodrigues, Gilberto. (Org.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. 1ed.São Paulo: CL-A Editora, 2011

XIMENES, Salomão Barros (Org.). DE AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde (Org.). CUNHA, Felipe Hotz de Macedo (Org.) Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. –Vol. 1 (2016)- . – São Paulo : EDEPE, 2016.

A Lei 13.445/2017 e a ruptura paradigmática rumo à proteção dos Direitos Humanos dos migrantes no Brasil: avanços e retrocessos

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth

INTRODUÇÃO

Desde os projetos imigrantistas do século XIX – alicerçados em questões raciais que visavam ao "branqueamento" da população brasileira mediante o fomento da imigração europeia (SCHWARCZ; STARLING, 2015; LEVY, 1974) –, passando pelas políticas restritivas que marcaram a primeira metade do século XX – marcadas pela instituição de um sistema de cotas que pretendia evitar a concentração das nacionalidades estrangeiras e impedir a entrada dos "indesejados" (SILVA, 2007), nos termos do Decreto-

-lei nº 406/1938 (BRASIL, 1938) –, evidencia-se o quanto o Brasil adotou uma postura restritiva e utilitarista na condução de suas políticas migratórias, a qual se mostra com todo vigor no âmbito do "Estatuto do Estrangeiro" – Lei nº 6.815/1980 (BRASIL, 1980), que impedia a entrada no país de imigrantes que pudessem representar risco à "segurança nacional" e/ou que não fossem relevantes em face das exigências do mercado de trabalho.

Na contemporaneidade, diante dos fluxos migratórios direcionados ao país, a anacrônica legislação de 1980, por sua absoluta incompatibilidade com os pilares do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal, é substituída pela nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017a), a qual aponta para uma ruptura paradigmática orientada pela efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes. No entanto, o Decreto que regulamenta a legislação - Decreto nº 9.199/2017 (BRASIL, 2017b) – é marcado por retrocessos como a utilização do termo "imigrante clandestino" – demonstrando uma continuidade da perspectiva autoritária, que culmina com o recente rompimento do Brasil com o "Pacto Global Para Migração Segura, Ordenada e Regular" da Organização das Nações Unidas. Este breve artigo procura fazer – em suas duas seções – um balanço desta abertura da legislação migratória brasileira aos Direitos Humanos e os retrocessos evidenciados nas políticas migratórias nacionais na contemporaneidade, já transcorridos três anos desde a entrada em vigor da Lei nº 13.445/2017.

1 O BREVE SÉCULO XXI: DA "GUINADA DEMOCRÁTICA" DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO...

Na contemporaneidade, o Brasil se projeta como ator global nas relações internacionais, o que impõe ao país o desafio de apresentar soluções adequadas para o tema da mobilidade humana (WERMUTH, 2014) – particularmente diante dos fluxos migratórios (que incluem migrantes e refugiados) direcionados ao país nos últimos anos, com destaque aos haitianos, senegaleses e, mais recentemente, venezuelanos. A anacrônica legislação de 1980, nesse sentido, até por sua absoluta incompatibilidade com os pilares do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988, afigurava-se como um "entulho" legislativo que merecia urgente atualização. Nesse sentido é que surge o Projeto de Lei nº 288, de 2013, do Senado Federal (BRASIL, 2013), que deu origem à nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), responsável pela revogação do Estatuto do Estrangeiro.

A nova legislação surge a partir de uma profícua interlocução com movimentos sociais, a exemplo da Conferência sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), do Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) e do I Diálogo de Participação Social promovido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Todos esses eventos, realizados entre os anos de 2013 e 2016, destacaram a importância de uma legislação sobre migrações que mantivesse sintonia com o direito internacional dos Direitos Humanos, em respeito ao princípio da convencionalidade. Essa preocupação ficou

consignada no texto legal, na medida em que o art. 2º da Lei de Migração preconiza que a sua aplicação "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). Nesse sentido, a Lei nº 13.445/2017 promove uma "adequação" do tratamento do assunto aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e aos Tratados Internacionais sobre o tema – a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, da Convenção da ONU sobre Trabalhadores Migrantes, da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e dos Protocolos sobre o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Imigrantes.

Por seu turno, o art. 3º da referida Lei, ao estabelecer os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, evidencia, em seu inciso I, a "universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos", no inciso II, o "repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação" e, no inciso XVIII, a "observância ao disposto em tratado." Já o inciso XX do artigo em questão reconhece a "migração e [o] desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas." (BRASIL, 2017a).

Além dos princípios e diretrizes já referidas, o art. 3º da Lei nº 13.445/2017 preconiza que a política migratória brasileira seja embasada pela não criminalização da migração (inciso III), pela não discriminação em virtude de critérios ou procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional (inciso IV) e pela

acolhida humanitária (inciso VI). Há, também, preocupação com a garantia do direito à reunião familiar (inciso VIII) e à igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares (inciso IX), assim como à inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (inciso X), viabilizando o 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 (inciso XI), promovendo e difundindo direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante (inciso XII) (BRASIL, 2017a).

No plano das relações internacionais, o art. 3º preconiza, além do já referido respeito aos tratados, o 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 (inciso XIV), a 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 (inciso XV), a integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço (inciso XVI) e, por fim, o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (inciso XXII) (BRASIL, 2017a). Do mesmo modo, a nova legislação estabelece como regra o impedimento de ingresso por motivos relacionados à nacionalidade, raça, religião, pertencimento a grupo social ou opinião política, estabelecendo possibilidade de responsabilização dos agentes que praticarem atos arbitrários em zonas fronteiriças primárias.

Esses princípios e diretrizes, dentre outros estabelecidos

pela legislação sob análise, evidenciam uma nítida "guinada democrática" no modo como o Brasil passa a lidar com o tema das migrações internacionais, suplantando, definitivamente, o ranço autoritário alicerçado na ideia de "segurança nacional" e de uma gestão meramente utilitarista dos fluxos migratórios orientada aos interesses econômicos e do mercado de trabalho – tal qual a forma de abordagem do tema a partir do vetusto Estatuto do Estrangeiro.

A Lei nº 13.445/2017, no entanto, já no período de sua tramitação legislativa, foi alvo de inúmeras investidas autoritárias e conservadoras, as quais evidenciam, de acordo com Sprandel (2018, p. 54-55), a permanência de uma lógica que já havia sido apreendida por Seyferth (2002; 2008) em suas pesquisas: "a suspeição contra o estrangeiro, a eugenia, a intolerância e a criminalização, que fazem parte de toda formulação legislativa dos últimos anos do Império e da República, não deixariam de existir, como num passe de mágica, no Brasil contemporâneo." Muito pelo contrário, essas perspectivas remanescem, "alimentadas por narrativas sobre a necessidade de fortalecimento das forças de segurança e pela agenda de retirada de diretos que, com percalços e algumas contradições, vinham se solidificando no país a partir da Constituição de 1988."

Apesar de demonstrar inúmeros avanços quando comparada à legislação anterior, especialmente no que tange à centralidade conferida ao respeito aos Direitos Humanos, a Lei em comento deixa de abordar questões de extrema relevância como, por exemplo, o exercício dos direitos políticos dos imigrantes. Ocorre que, sem a possibilidade de participação política nas decisões que lhes

digam respeito, nenhuma mudança no sentido de integração desses sujeitos será efetiva (WERMUTH; AGUIAR, 2018). Por este motivo, também, "o Brasil vai ficando isolado num continente em que o direito ao voto dos migrantes já foi reconhecido por Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Peru." (VENTURA; ILLES, 2012).

Além das considerações já realizadas, um movimento de retrocesso autoritário resta evidenciado a partir do teor do Decreto nº 9.199/2017, que visa à regulamentação da Lei nº 13.445/2017. Referido Decreto marca um movimento de recrudescimento em relação à abertura representada pela nova Lei de Migração aos Direitos Humanos e se afigura como "uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente." (RAMOS ET AL, 2017). Isso fica bastante evidente por meio do emprego, no Decreto regulamentador, da expressão "clandestino", no bojo do art. 172.

A utilização da referida expressão no Decreto sob análise demonstra uma total desconsideração, no âmbito doméstico, de todo o debate internacional acerca da proteção dos Direitos Humanos dos migrantes, alicerçada sobre a ideia de que "nenhum ser humano é ilegal". Efetivamente, os adjetivos ilegal/clandestino objetificam o migrante, colocando o texto do art. 172 do Decreto na contramão da recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU) – que desde a década de 1970 preconiza a utilização das expressões "não documentado" ou "irregular".

Para além da questão vernacular, o Decreto também evidencia um "ranço" autoritário que não se coaduna com o ambiente de um Estado Democrático de Direito que tem justamente na dignidade da pessoa humana um dos seus pilares de sustentação (art. 1º, III, CF). Ademais, o texto do regulamento entra em rota de colisão com a Lei que visa a regulamentar, na medida em que, como já salientado, o art. 3º da Lei nº 13.445/2017 reconhece a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, repudiando a prevenindo a xenofobia, o racismo e quaisquer outras formas de discriminação, comprometendo-se, ainda, a observar as disposições concernentes ao tema das migrações previstas em Tratados Internacionais.

2 ...AO ROMPIMENTO COM O "PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR" DA ONU

Para além do retrocesso representado pelo Decreto regulamentador da Lei nº 13.445/2017 – analisado, dentro dos limites do presente artigo, apenas em alguns aspectos – o movimento pendular inclina-se, pós eleições de 2018, para uma lógica ainda mais autoritária no tratamento das questões que envolvem as migrações, colocando, inclusive, em xeque a vigência da Lei nº 13.445/2017. Isso fica muito nítido a partir do rompimento do Brasil com o "Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e

Regular" da ONU, no início de 2019.

O "Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular" é o primeiro acordo criado que se preocupa, de forma minuciosa e ampla, com o fenômeno da migração em escala internacional (ONU NEWS, 2018a). O acordo tem como raízes a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e reafirma a Declaração de Nova York para refugiados e migrantes (UNITED NATIONS, 2018). Foi adotado em Marrakesh, Marrocos, em dezembro de 2018 e visa a melhorar a cooperação internacional em relação aos fluxos migratórios. O documento não tem como condão flexibilizar a soberania estatal, mas fortificá-la através da cooperação intergovernamental, para que sejam adotadas medidas que garantam uma migração segura, ordenada e regular/contínua.

O Pacto estabelece diversos objetivos que tornem as migrações seguras, ordenadas e regulares; reconhece a vulnerabilidade dos migrantes; preocupa-se com questões de governo e de soberania nacional; ratifica os benefícios trazidos por esses sujeitos aos países anfitriões, dentre outros propósitos. Ainda, pretende promover segurança e desenvolvimento sob a égide dos direitos humanos (ONU NEWS, 2018a).

É importante salientar que o acordo se fundamenta em valores que respeitem a soberania dos Estados signatários não tendo um caráter vinculativo. Desse modo, caracteriza-se como uma partilha de responsabilidade e de ratificação de direitos humanos (ONU NEWS, 2018b). É importante salientar que o Pacto também conta com um mecanismo de acompanhamento,

prevendo a realização de encontros a cada quatro anos.

O Brasil assinou o Pacto durante o governo de Michel Temer, mas recuou e rompeu com sua posição inicial, tendo sido esta uma das primeiras medidas tomadas pelo governo de Jair Bolsonaro, em 8 de janeiro de 2019. O chanceler Ernesto Araújo anunciou a medida por meio de uma rede social, afirmando que "a imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país", razão pela qual considera o Pacto Global uma "ferramenta inadequada para lidar com o problema." (JORNAL DA USP, 2019). Em total desacordo com os princípios e diretrizes da Lei nº 13.445/2017, o chanceler afirmou que a imigração "é bem-vinda, mas não pode ser indiscriminada", mas estar "a serviço dos interesses nacionais e da coesão de cada sociedade". (HEBDO LATINO, 2018).

Referido movimento de "recuo" do Brasil no cenário internacional no que tange à proteção dos Direitos Humanos dos migrantes evidencia um movimento que, na história pendular do país acerca do tema, não se configura como novidade. A novidade do nosso século XXI consiste, aqui, no esvaziamento do Estado de direito perante a questão dos deslocamentos populacionais, que coloca em questão "a insuficiência das respostas que o Estado de direito tem sido capaz de oferecer". Com efeito, "ainda que, formalmente, a juridicidade estatal oriente estas respostas, percebe-se o quanto estão distantes de possuírem efetividade, de serem dotadas de legitimidade e, no limite, de serem justas." (FONSECA, 2016, p. 979). Trata-se, em última análise, de um movimento que culmina na produção de um quadro de indistinção entre direito e

violência, responsável pela produção de vidas que se encontram expostas às mais diferentes formas de violência.

SÍNTESE CONCLUSIVA

Este breve estudo procurou evidenciar o movimento pendular entre democracia e autoritarismo que permeia as políticas migratórias do país, desde os projetos imigrantistas do século XIX, passando pelas políticas restritivas que marcaram a primeira metade do século XX e que resultam na edição, em pleno regime ditatorial, do "Estatuto do Estrangeiro" (Lei nº 6.815/1980), que impedia a entrada no país de imigrantes que pudessem representar risco à "segurança nacional" e/ou que não fossem relevantes em face das exigências do mercado de trabalho. Esse movimento pendular é também analisado a partir da edição da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), a qual aponta para uma ruptura paradigmática orientada pela efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes, mas que encontra óbice à sua efetivação no próprio Decreto regulamentador (Decreto nº 9.199/2017), marcado por retrocessos como a utilização do termo "imigrante clandestino". Esse descompasso evidencia uma continuidade da perspectiva autoritária na gestão dos fluxos migratórios, que culmina com o rompimento do Brasil com o "Pacto Global Para Migração Segura, Ordenada e Regular" da Organização das Nações Unidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938**. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-norma-pe.html>. Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.185, 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: 08 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n° 288, de 2013.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. **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/L13445.htm>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro--2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>. Acesso em: 06 out. 2020.

HEBDO LATINO. **Brasil sairá de pacto migratório, diz futuro chanceler**, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://hebdolatino.ch/br/portugues-br/41-internacional/7012-brasil-saira-de-pacto-migratorio-diz-futuro-chanceler.html>. Acesso em: 28 set. 2020.

FONSECA, Marcio Alves da. Imigração, Estado de direito e biopolítica. **Revista de Filosofia Aurora**, Curitiba, v. 28, n. 45, p. 969-984, set-dez. 2016.

JORNAL DA USP. **Pacto global de migração da ONU não fere a soberania nacional**, 14 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/pacto-global-de-migracao-da-onu-nao-fere-a-soberania-nacional/>. Acesso em: 06 out. 2020.

LEVY, Maris Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872-1972). **Revista de Saúde Pública**, n. 8 (supl.), 1974.

ONU NEWS. **Migrações:** um fenómeno mundial. YouTube: ONU News, 26 set. 2018a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xOakQXNE30I>. Acesso em: 08 out. 2020.

ONU NEWS. **Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração.** 08 dez. 2018b. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 08 out. 2020.

RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurelio; CLÈVE Clèmerson; VENTURA, Deisy; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES Jr., Paulo Abrão; DALLARI, Pedro B. de Abreu; REIS, Rossana Rocha; JARDIM, Tarciso Dal Maso; BERNER, Vanessa. Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem*. **Consultor Jurídico**, 23 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 06 out. 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no

Brasil. **Revista USP**, n. 52, 2002.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. **26ª Reunião Brasileira de Antropologia**, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20 seyferth.pdf>. Acesso em: 09 out. 2020.

SILVA, Érica Sarmiento da. A "não democracia" dos excluídos: alguns pontos da política imigratória brasileira. **Logos 27:** mídia e democracia. Ano 14, p. 141-148, 2007.

SPRANDEL, Marcia Anita. Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017. In. FERNANDES, Duval et al. **Cadernos de Debates:** Refúgio, Migrações e Cidadania, v.13, n.13, p. 37-60. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2018.

UNITED Nations. **Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.** Marrakech: Morocco. 11 dec. 2018a. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/CONF.231/3>. Acesso em: 08 out. 2020.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique Brasil**, 07 de março de 2012. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>. Acesso em: 09 out. 2020.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **A produção da vida**

nua no patamar de (in)distinção entre direito e violência: a gramática dos imigrantes como "sujeitos de risco" e a necessidade de arrostar a mixofobia por meio da profanação em busca da comunidade que vem. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4752/MaiquelWermuth.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 out. 2020.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto. Direitos Humanos e políticas migratórias brasileiras: do estatuto do estrangeiro à nova lei de migrações, rupturas e continuidades. **Revista Culturas Jurídicas**, vol. 5, n. 10, p. 228-258, 2018. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/479>. Acesso em: 05 out. 2020.

O povo Warao e a Nova Lei de Migração no Brasil

Amanda de Souza Camargo
Carolina Piccolotto Galib
Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini
Viviane de Arruda Pessoa Oliveira

Introdução

Este artigo busca apresentar o contexto migratório recente vivenciado pelo povo indígena Warao, que desde 2014 vem se deslocando além das fronteiras venezuelanas para diversos países, entre eles o Brasil, e enfrentando uma série de desafios para o acesso e implementação de direitos básicos dos povos indígenas, reconhecidos pela Nova Lei de Migração e tutelados na esfera internacional.

Direitos dos povos indígenas

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 231, concede aos povos indígenas o direito à organização social, à língua, aos costumes, às tradições, o que colabora com a ideia de uma nova consciência jurídica universal trazida por Cançado Trindade (2004), em que o centro é a ideia de solidariedade e de horizontalidade de direitos, prevalecendo a ideia de que o indivíduo é a grande baliza do direito e que precisa ser protegido. Assim, no caso dos povos indígenas, além de existirem instrumentos jurídicos de proteção de seu modo de vida, são eles também sujeitos de direitos, os quais, por sua vez, devem ser tutelados sem qualquer distinção.

Nesse sentido, a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais preza pela universalidade de direitos, sendo certo que, diante das violências sofridas no decorrer da história pelos povos indígenas, o Estado precisa ter medidas que protejam os direitos desses povos, ao mesmo tempo que possibilitem a sua auto-organização, suas próprias escolhas, crenças e instituições (RAMOS, 2020, p.307). Tanto é assim que a Convenção dispõe em seus artigos 3º e 4º que os indígenas devem gozar de direitos humanos e liberdades fundamentais e que medidas vistas como "especiais" devem ser observadas, a fim de tutelar os indivíduos, as instituições, as culturas, o meio ambiente e os bens destes povos.

O instrumento afirma, ainda, a imprescindibilidade de se preservar o território indígena e suas respectivas terras, promovendo a conservação, a administração e o melhor uso dos recursos delas provenientes. Enfatiza que os indígenas têm direito de permanecer em seu espaço, somente se deslocando se houver pleno e

livre consentimento, e que possuem direito ao trabalho, a educação, a saúde, sem diferenças, com a ressalva da educação poder ser realizada no idioma e nos moldes pugnados pelos indígenas.

Em complemento, há a Declaração da ONU sobre Povos Indígenas vinculada a direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, que, mesmo não tendo um conteúdo vinculante, mas sim interpretativo, colaciona alguns direitos aos indígenas, como a autodeterminação dos povos e o direito à manutenção dos contatos pela fronteira, além da ideia de que, da conformidade entre as normas indígenas e as normas internacionais de direitos humanos (RAMOS, 2020, p.310).

Destaca-se também a autodeterminação dos povos, que reconhece a cada grupo de pessoas liberdade para se organizar politicamente e determinar o seu destino (SILVA, 2004). Trindade (2014, p.43) a conceitua como "a possibilidade de conduzir livremente a sua vida política, econômica e cultural, segundo princípios democráticos", tendo como reflexo a não dominação pelo estrangeiro e o poder assegurar sua vontade. Referido princípio é visto como norma *jus cogens*, isto é, uma norma peremptória que expressa valores universais e imprescindíveis para a sociedade, e é imposta aos Estados. Um precedente que ilustra esta norma é o parecer da Corte Internacional de Justiça em 2004 sobre a construção de um muro em territórios palestinos ocupados, em que houve o reconhecimento da autodeterminação dos povos palestinos como norma *erga omnes* (NASSER, 2005).

Por fim, há a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que coloca a diversidade

cultural como centro, eixo indispensável à manutenção da paz, da segurança e da tolerância (RAMOS, 2020, p.315).

Notas sobre os Warao: um povo migrante

Os Warao são originários do delta do Rio Orinoco, localizado na região Nordeste da Venezuela que abrange os Estados Delta Amacuro, Monagas e Sucre. Warao significa "povo das canoas" ou "navegantes" em alusão à relação que esta etnia possui com a água, principalmente o mar do caribe (SANTOS, ORTOLAN, SILVA, 2018, p.4). A vida perto das águas relaciona-se com as características desta etnia, que possui o hábito da pesca e, também, vive da coleta de vegetais e da agricultura (BOTELHO; RAMOS; TARRAGÓ, 2017).

A população Warao é a segunda maior população indígena da Venezuela e possui em torno de 49 mil pessoas (BOTELHO; RAMOS; TARRAGÓ, 2017). De acordo com o parecer antropológico produzido por peritos do MPF, até março de 2017, a população era de 600 pessoas no Brasil. No entanto, outra característica desta etnia é a constante mobilidade fronteiriça entre o Brasil e Venezuela, o que impacta a análise de dados quantitativos deste fluxo migratório (SONEGHETTI, 2017, p. 8).

Com a crise econômica e política na Venezuela em 2014, os Warao iniciam o movimento migratório internacional ao atravessar as fronteiras para outros países, dentre eles o Brasil. Em 2015, há um dos primeiros registros da imprensa de Roraima sobre a presença de indígenas venezuelanos, infelizmente para noticiar a deportação de grupos indocumentados. Em 2016, havia cerca de

500 indígenas em situação de rua com risco de deportação por falta de documentação e, após ação do Ministério Público Federal no ano de 2017, esta população foi inserida em abrigos[1].

Com o deslocamento dos Warao, surge a tensão sobre a preservação de aspectos culturais dessa etnia nos meios urbanos. Percebe-se que tanto a língua materna como o artesanato possuem um forte elemento capaz de conectá-los com seus modos de vidas originários, além da música, dança e outros elementos (SANTOS, ORTOLAN, SILVA, 2018, p.5-8). No Brasil, há dificuldade de acesso à palma do Buriti, que depende de licença ambiental. Para os Warao*, o morichi (*ou Buriti*)* é vista como a árvore da Vida, pois dela extraem *la yuruma*, que é uma farinha com a qual fazem uma espécie de beiju; *el gusano*, uma larva que serve de alimento; *el guarapo*, um líquido que serve de bebida e a palma com que confeccionam artesanato. Sobre os hábitos alimentares também é possível indicar algumas mudanças pois o tubérculo *ocumo chumo*, base da alimentação dos Warao no Delta Orinoco, não é encontrado no Brasil (SANTOS, ORTOLAN, SILVA, 2018, p.5-8).

A aplicação da nova lei de migração e a condição dos Warao

[1] Em pesquisa divulgada pela OIM (2020) foi possível identificar três povos indígenas no território Brasileiro. Os Warao (objeto do presente trabalho), os Eñepa e Pemón. Portanto, importante destacar que estas ações abrangeram todo o contingente de indígenas venezuelanos nos Estados Brasileiros do Norte do País (MOREIRA; TORELLY, 2020, p. 27-29)

Com a Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/17), a centralidade da dignidade da pessoa humana e a proteção dos direitos humanos dos migrantes passa a ser o escopo da política migratória brasileira. Incorporando base principiológica, a lei traz avanços no cenário nacional buscando uma perspectiva humanitária.

Ramos (2020) observa que a Lei nº 13.445/17 garante aos migrantes em seu art. 4º, *caput* e inciso I - em condição de igualdade com os nacionais - a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, assegurando-lhes também os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos (Ramos, 2020, p. 247).

No entanto, quando se busca compreender como tem se dado a proteção das comunidades indígenas, a efetividade desses direitos e adaptação do modo de vida dos migrantes Warao e outras etnias, as dificuldades se revelam evidentes.

O fato é que desde sua promulgação, a Nova Lei de Migração encontrou óbices para seu avanço, sofrendo veto na autorização de livre circulação dos povos indígenas e comunidades tradicionais nas terras tradicionalmente ocupadas por seus ancestrais, que constava no § 2º do art. 1º do o Projeto de Lei nº 288, de 2013 (nº 2.516/15 na Câmara dos Deputados).

Sob argumento da defesa segurança e soberania nacional, como apontam Dupas e Botelho (2017), prevaleceu o mesmo ideal securitário e utilitarismo econômico presentes nos princípios que regiam o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), violando, com isso, os Direitos Humanos dos povos indígenas trans-

fronteiriços e das populações tradicionais e ferindo o espírito da nova lei.

Assim, não obstante os tratados internacionais que protegem e reiteram a necessidade do livre trânsito dos povos indígenas em seus territórios, a política migratória brasileira, neste aspecto, segue ferindo tal prerrogativa, colocando o povo Warao na condição de migrante considerado "irregular" ou indocumentado, ao invés de desenvolver políticas de acolhimento, proteção e integração, sempre respeitando o modo de vida e identidade desses sujeitos em condição situacional migratória.

Falhas também são apontadas nas políticas de solução duradoura para acolhimento e integração das populações indígenas migrantes. Neste âmbito, recomenda-se o respeito integral à identidade cultural, ao modo de vida, língua, formas de cuidados e alimentação.

No entanto, um relatório da Organização Internacional para a Migração (OIM, 2020), demonstra os Warao no Brasil têm enfrentado diversas dificuldades na acolhida e permanência, como estruturas de acolhimento inadequadas aos seus modos de vida, por vezes compartilhadas com não indígenas. Da mesma forma, não há recepção adequada com relação aos benefícios do Sistema Único de Saúde, na ausência de qualquer atendimento especializado a sua condição singular. Dentre os dados preocupantes, destacam-se questões relacionadas à saúde e à violência urbana, incluindo atividades ilegais e prostituição de jovens. Verificou-se, por exemplo, um índice alarmante da presença do tipo 2 do vírus HIV, com forte impacto na vida de jovens e ainda presença expres-

siva em crianças e adolescentes, muitos desacompanhados de seus genitores (OIM, 2020).

Outro ponto de destaque diz respeito a educação: não há escolas bilíngues no Brasil para os Warao, estando as crianças, por exemplo sem acesso a escolas formais. Ao mesmo tempo, se identifica a presença na comunidade indígena de jovens e profissionais que possuem instrução universitária e demandam acesso ao mercado de trabalho (OIM, 2020).

Como se percebe, o campo de proteção revela falhas presentes na política de acolhimento humanitário e integração propostos pela Nova Lei de Migração, especialmente no que diz respeito ao acesso aos direitos de moradia, saúde e educação, assim como na realidade dos migrantes internacionais que aqui chegam, sendo, no entanto, intensificados os desafios com relação aos indígenas pelo desrespeito aos padrões culturais e modo de viver.

Conclusão

Considerando a complexa realidade vivida pelo povo Warao em sua experiência migratória, verifica-se que a Nova Lei de Migração, apesar de consagrar direitos e garantias a toda pessoa migrante, em especial direitos sociais como direito à saúde e à educação, ainda possui graves lacunas enquanto matriz diretiva para elaboração de políticas migratórias de acolhida e integração no Brasil, sobretudo no caso de povos indígenas, já que sequer foi reconhecido o direito à livre circulação destes povos em seus territórios ancestrais, mesmo que transfronteiriços.

Ademais, também permanece um desafio à implementação da nova lei o efetivo respeito aos direitos históricos conquistados pelos povos indígenas, tais como o respeito ao modo de vida e organização, e à sua identidade cultural, questões que devem ser consideradas para a adequada elaboração de políticas migratórias no país.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de Maio de 2017. Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em 20/10/2020.

BOTELHO, Tr.; DUPAS, Elaine. *A nova lei de migração e a biopolítica: o veto à circulação de povos indígenas e populações tradicionais transfronteiriças*. ISSN 2317-918X. Periódico acadêmico semestral. Teresina – PI, V.04, N.02, julho/dezembro 2017.

BOTELHO, E.; RAMOS, L.; TARRAGÓ, E. *Parecer Técnico No 208/2017/SEAP/6aCCR/PFDC*. Ministério Público Federal (MPF), 2017.

CRIPPA, Stefania Dib. *Os Princípios Constitucionais das Relações Internacionais. Estado, Direitos Humanos e Ordem Internacional*. Disponível em:< http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/_pdf/stefania_final_19.pdf>. Acesso em: 27/08/2020.

MOREIRA, Elaine; TORELLY, Marcelo. *Soluções duradouras para indígenas migrantes e refugiados no contexto do fluxo venezuelano no Brasil*. Brasília. Organização internacional para as Migrações (OIM), 2020.

NASSER, Salem Hikmat. Jus Cogens ainda esse desconheci-

do. In: *Revista de Direito GV*, v1, n 21, p.170, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9658/Salem%20Hikmat%20Nasser.pdf?sequence=1>. Acesso em 28/08/2020.

RAMOS, André de Carvalho Ramos. *Curso de Direitos Humanos*, 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SANTOS, Sandro Martins de Almeida; ORTOLAN, Maria Helena; DA SILVA, Sidney Antônio da Silva. "Índios imigrantes" ou "imigrantes índios"? Os Warao no Brasil e a necessidade de políticas migratórias indigenistas. *31a Reunião Brasileira de Antropologia*. Brasília, dez. 2018.

SILVA, Fernando Fernandes. *Direito Internacional e Consolidação Democrática*. Disponível em: < http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/82/82>. Acesso em 25/08/2020.

SONEGHETTI, Pedro Moutinho Costa. E. *Parecer Ténico* nº N°10/2017 – SP/MANAUS/SEAP, Ministério Público Federal (MPF), 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Memorial por um novo Jus Gentium, o Direito Internacional da Humanidade. In *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Belo Horizonte, volume agosto/dezembro 2013.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O Direito Internacional em um mundo em transformações.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes

Patrícia Villen
Karina Quintanilha

Lei 13.445/2017: contra-tendência à sistemática e global violação de direitos das populações em deslocamento?

Sabe-se que a atualidade dos países ricos do Norte Global (principais alvos dos fluxos migratórios) é caracterizada por uma sistemática violação dos direitos dos imigrantes e refugiados. Essa situação em relação à proteção jurídica desse grupo social vem sendo documentada e analisada por inúmeros estudos.

A tese do Racismo de Estado (Basso, 2010) explica magistralmente essa tendência generalizada, analisando-a na sua interface: (1) com as raízes coloniais da forma de governar a "alteridade" por meio de políticas autoritárias, discriminatórias, repressivas; (2) com o modo de funcionar das economias (particularmente do mercado de trabalho) e dos Estados gerirem os descontentamen-

tos sociais, produtos das recorrentes crises do contexto neoliberal. Esse arcabouço teórico chama atenção ao fato de que a violação sistemática de direitos está escancarada nas próprias leis, nas formas de funcionamentos das instituições e na práxis administrativa, além de se verificar nos discursos (sobretudo da mídia, de governantes e candidatos a governo) e nas precárias condição de vida e de trabalho dessa população.

Há um amplo campo de discussão sobre a cidadania dos não-nacionais, que apesar de evidenciar o espaço possível do exercício de direitos e da luta por eles, revela muito mais os limites, desde sempre colocados pelos Estado-nação aos não-nacionais a começar pela interdição do direito de voto. Gjergji (2013), ao analisar a história da legislação imigratória do caso italiano, mostra como a criação de um arcabouço jurídico de natureza inferior às leis – composto por circulares administrativas (da administração pública) – foi o meio historicamente utilizado, particularmente pelo regime fascista, para impor a posição (jurídica e social) subalterna e inferiorizada a esse grupo social ao longo da história da imigração. Não se trata de leis aprovadas seguindo os trâmites previstos pelo Estado de Direito, mas sim de um acervo de normas inferiores, que refletem o abuso de poder das autoridades administrativas em relação aos não-nacionais – constitutivo da relação entre imigração e Estado, como ensina Abdelmalek Sayad. Essas circulares representam, segundo a autora (Gjergji, 2013), o espaço do arbítrio, da ambiguidade, de uma "arquitetura frágil e mutável" de dispositivos, que fogem do controle da sociedade, divergem do ordenamento jurídico em vigor e, sobretudo, acabam por negar até mesmo os direitos formalmente reconhecidos aos imigrantes

e refugiados.

Disso deriva inúmeras outras discussões importantíssimas, como a predominância e a reafirmação do princípio da segurança nacional nas leis recentemente aprovadas sobre imigração, permitindo toda sorte de violação de direitos; as diferentes manobras jurídicas e as práticas políticas utilizadas para negar o sistema jurídico internacional do refúgio, que colocam a sua interpretação como uma concessão dos Estados e não como direito (Perocco, 2019; Villen, 2020), a criminalização dos não-nacionais e o papel crescente do sistema de encarceramento para gerir os movimentos migratórios (Garcia, 2016; Quintanilha, 2019).

Como resultado, apresenta-se, dentre outros fatores problemáticos como a violência das fronteiras, a explosão de uma realidade, também antiga, mas que hoje assume dimensões muito maiores e um perímetro global, de imigrantes e refugiados vivendo em *situação indocumentada*, ou seja, sem personalidade jurídica, portanto mais expostos à exploração e a abusos na vida cotidiana e no trabalho (Villen, 2018). Basso (2010) nos lembra que a indocumentação é institucionalmente buscada e produzida pelos Estados, porque estes não podem renunciar à presença de imigrantes/refugiados para sustentar suas economias, apenas preferem que estes não tenham direitos (Basso, 2010).

Olhando para o contexto brasileiro, resta, portanto, a pergunta essencial: a Lei 13.445, aprovada em 2017, se coloca como uma contra-tendência a esse clima hostil do contexto internacional relativo à proteção jurídica das populações em deslocamento?

É verdade que essa lei não é capaz de brecar a violação de

direitos revelada particularmente pelas condições precarizadas (ligadas a questões estruturais) em que vivem os imigrantes e refugiados – sobretudo aqueles não brancos provenientes de países periféricos. Essa questão, como é notório, tem sido objeto de inúmeras pesquisas recentes e mais antigas no Brasil. Da mesma forma, os aspectos discriminatórios do histórico das leis migratórias no país e os embates envolvidos no processo de aprovação da Lei 13.445 evidenciam questões importantíssimas (Vedovato e Assis, 2018; Feldman-Bianco, 2019; Quintanilha, 2019; Ventura e Ilhes, 2013; Andena, 2013) que mereceriam melhor aprofundamento, sobretudo no que se refere ao clássico problema "da distância entre o declarado e o alcançado" no sistema jurídico de proteção desse grupo social (Vedovato, 2011).

É igualmente verdade, no entanto, que esta legislação também se coloca como o resultado da ação/luta organizada dos imigrantes e refugiados, junto às suas entidades representantes, para garantia/conquista de direitos e para contrastar os princípios excludentes e persecutórios da antiga lei migratória do período ditatorial. Ao contrário dos países do Norte Global, portanto, aqui no Brasil e em outros países da América Latina (como na Argentina e no Equador) foram aprovadas, como resultado de lutas, legislações (como exemplo a Lei 13.445/17) bastantes avançadas (se considerado o referido contexto internacional) para proteção dos direitos desse grupo social (Ceriani, 2017).

No Brasil, apesar de suas limitações para brecar a avalanche dos problemas de ordem estrutural, que foram escancarados pelo atual contexto de crise, atingindo particularmente as popula-

ções vulneráveis, dentre elas os imigrantes e refugiados (Villen e Cordeiro, 2020b), a Lei 13.445/17 e as garantias da Constituição Federal brasileira de 1988 assumem uma função importantíssima para a luta contra violação de direitos e para enfrentar políticas arbitrárias.

Sabemos que a Lei de Migração foi aprovada num contexto extremamente hostil à suas propostas – pós golpe da presidenta Dilma Roussef, sofrendo os vetos pelo presidente interino Temer (Assis e Vedovato, 2017), e, depois, enfrentando a eleição do presidente Bolsonaro – maior símbolo da renovada aliança do poder político com o militar no Brasil e da ascensão da extrema direita no país – e, sobretudo, a crítica realidade socioeconômica, acentuada pela atual crise econômica e sanitária da Covid-19. Trata-se de um contexto político-econômico na América Latina em mudança – marcado pela ingerência do governo estadunidense e pela ascensão dos partidos de extrema direita – o qual também reflete uma tensão crescente entre as forças conservadoras e as forças pró-imigrantes na América Latina e no Brasil, dentro de um quadro de restrição à imigração bastante sofisticado (Villen e Quintanilha, 2019).

Esse contexto acentua exponencialmente os problemas estruturais enfrentados pelos imigrantes e refugiados, assim como pelos nacionais, e coloca desafios/barreiras enormes para a aplicação dessa lei. Além do discurso político "nacionalista" e seu reflexo no censo comum, que acusa a Lei 13.445/17 de prejudicar os brasileiros no acesso a empregos e a direitos por colocar os "estran-

geiros" em condição de igualdade jurídica, há inúmeras *ameaças* a essa lei, sobretudo *barreiras* para sua efetiva aplicação, que se passa a expor a seguir.

As conquistas da nova Lei de Migração sob ameaça

Um primeiro aspecto a ser investigado nesses últimos três anos de vigência relaciona-se com as manobras jurídico-políticas ressaltadas acima, que dispensam o trâmite legislativo e buscam restringir os direitos previstos na lei por meio de regulamentos, portarias e decretos. Como exemplos emblemáticos, podemos citar o decreto n. 9.199/2017, principal instrumento de regulamentação da Lei 13.445/17, que foi aprovado sem participação das entidades representativas das pessoas migrantes, instituindo medidas restritivas que contradizem a própria lei; a portaria n. 666/2019 (substituída pela Portaria n. 770/2020), que foi editada pelo então Ministro da Justiça Sergio Moro, resgatando a ideia colonial e ditatorial de "pessoa perigosa" para fins de deportação sumária[1]. Embora esses instrumentos tenham sido alvo de inúmeras críticas e questionados por seu autoritarismo, ilegalidade e inconstitucionalidade, seguem vigentes, representando uma das faces do racismo de Estado (Basso, 2010) à brasileira. Tratam-se de

[1] Notas históricas sobre "pessoa perigosa" e a deportação sumária da Portaria 666. Revista Consultor Jurídico, 7 ago. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-07/karina-quintanilha-notas-historicas-pes- soa-perigosa>. Acesso em 20 set 2020.

manobras jurídico-políticas intrinsicamente ligadas ao histórico na forma de administrar a imigração no Brasil (Andena, 2013), além de serem parte, como assinala a socióloga Vera Telles, da violência como forma de governo e controle de populações "indesejáveis":

> sob a aparente normalidade dos protocolos e rituais do Estado de Direito, vão sendo tomadas medidas administrativas (via normativas, portarias), aparentemente "menores", para-legais ou extra-legais e que, na prática, terminam por cercear movimentos, em particular das populações migrantes, obstando acesso a direitos e recursos urbanos de vida, de trabalho, de moradia, colocando-os ao mesmo tempo sob vigilância constante e controles administrativos, de modo que por qualquer razão ou circunstância, podem ser acusados de comportamento suspeito e infração legal[2].

Esses dispositivos de controle, muitas vezes por meio de sutis normativas infralegais, que mantêm a população migrante em um "limbo jurídico", estão em constante transformação e se relacionam com a referida incidência da lógica da segurança nacional e com os interesses de mercado.

[2] Fala ministrada na abertura do debate "Fortalecimento de redes: portaria de deportação sumária viola direitos constitucionais", organizado pelo Fórum Internacional Fontié ki Kwaze – Fronteiras Cruzadas e o ProMigra, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), agosto de 2019.

Como produto desse cenário, a já destacada produção da indocumentação, uma tendência que já se verificava no Brasil (Villen, 2018), está se multiplicando exponencialmente no atual contexto para as diferentes modalidades migratórias. No que se refere ao refúgio, por exemplo, embora o reconhecimento da Venezuela como país em situação de generalizada violação de direitos humanos tenha acelerado a concessão de refúgio a essa nacionalidade pelo CONARE em função de interesses político-ideológicos do governo brasileiro sobre o país vizinho, o Brasil segue atualmente com um significativo saldo represado de solicitações de refúgio por parte dos venezuelanos, além de outras nacionalidades. Na prática, a pandemia tem servido de pretexto para precarizar os mecanismos de regularização migratória. Sob a justificativa da necessidade do Estado brasileiro controlar as fronteiras para reduzir o risco de contaminação pelo coronavírus, foram editadas inúmeras portarias[3] que restringem direitos fundamentais, como o visto humanitário e o direito de refúgio, criando discriminações normativas específicas contra migrantes da Venezuela ao mesmo tempo em que permitia a entrada de migrantes de países com níveis recordes de contaminação. Lembramos que esse tipo de governo das migrações, além de evidenciar uma clara violação dos direitos, não está

[3] Alguns exemplos são as Portarias 255/2020; 340/2020; e Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS n. 1 (29 de junho de 2020). Em razão dessas normativas, venezuelanos e migrantes de outras nacionalidades em situação vulnerável nas fronteiras tiveram que recorrer à justiça para ter direito à acolhida humanitária e suspender a ameaça de deportação. Mais dados sobre portarias e violações nas fronteiras podem ser acessados pelo projeto de pesquisa Covid-19 e (In)movilidad en las Américas. Disponível em: < https://www.inmovilidadamericas.org/brasil.>. Acesso em 20 set 2020.

separado das lógicas de controle e do tratamento discriminatório, que tem a Polícia Federal como principal ator regulamentador e gestor das políticas migratórias, recebendo volumosos orçamentos para tanto (Quintanilha e Segurado; 2020).

Um segundo aspecto a ser destacado – que é central para se compreender as ameaças à Lei de Migração e está interconectado à referida regulamentação autoritária –, trata da escalada de discursos, projetos de lei e políticas anti-imigrantes que apontam a migração como responsável pelo desemprego e "criminalidade", fazendo associações de migrantes com o terrorismo e o crime organizado (Moraes, 2015). Importante lembrar que, na época da aprovação da Lei de Migração no Congresso (2017), o presidente Jair Bolsonaro esteve articulado com outros representantes políticos do Partido Social Liberal (PSL) defendendo a ideia de que essa lei "pode trazer o caos para o Brasil"[4]. Contra a referida lei houve, ainda, manifestações de rua de cunho racista e até fascista, além da oposição à sua aprovação no Congresso pela conhecida "bancada da bala". Essas forças anti-imigrantes seguem se organizando por meio de projetos de lei (PL). Iniciativas como essas têm elevado as tensões e violências racistas e xenófobas, como foi a expulsão "a pau e pedras" de venezuelanos na cidade de Pacaraima, no Estado de Roraima, em agosto de 2018.

Um terceiro aspecto importante das atuais ameaças aos direitos conquistados na legislação migratória refere-se à crimigra-

[4] Esse foi um dos tweets mais compartilhados sobre a Lei de Migração no período que antecedeu a sua aprovação, como aponta a pesquisa da FGV 2016). Disponível em: <http://dapp.fgv.br/debate-sobre-lei-de-migracao-nas-redes-mobiliza-discurso-de-odio/ >. Acesso em 20 set 2020.

ção (Moraes, 2015), refletida, por exemplo, no número de deportações pela Polícia Federal que, durante a pandemia, cresceu 9.200% no Brasil[5]. Segundo Eduardo Domenech (2015: p. 28), trata-se de uma tendência que também já estava em curso na "governabilidade migratória" na América do Sul, por meio do que o autor denomina como "política migratória de controle com rosto humano", e que "tem gerado uma ampla aceitação das medidas de expulsão – uma prática política escondida, negada, disfarçada – entre distintos atores e setores da sociedade". O alinhamento do governo brasileiro com governos da extrema direita, como de Donald Trump nos Estados Unidos, também tem acentuado essas políticas de deportação arbitrária, inclusive com apoio da Embaixada brasileira para deportar emigrantes brasileiros indocumentados no exterior[6].

Por fim, uma análise da aplicação dessa lei depois de três anos da sua aprovação revela um verdadeiro abandono das populações imigrantes no âmbito federal, estadual e municipal. Esse abandono, agravado tanto pelas condicionantes da presente crise quanto pela estrutura racial da formação socioeconômica do Brasil, se evidencia na precariedade da condição de vida e trabalho de migrantes provenientes do Sul Global nas cidades brasileiras. Pesquisas e testemunhos mostram que "o Brasil recebe mas não acolhe", sendo parte do cotidiano a discriminação e o preconceito

[5] Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/deportacao-de-estrangeiros-pela-policia-federal-dispara-durante-pandemia-24626208> . Acesso em 20 set 2020.

[6] QUINTANILHA, Karina. F. 2020. Redes e encruzilhadas: Políticas de precarização da condição migrante e lutas sociais para além dos dados. Periódico: Conexão Migrante (CDHIC).

que afetam mais diretamente migrantes em situação indocumentada, negros e indígenas, com efeito mais grave sobre as mulheres migrantes, revelando violações a direitos, com participação de diferentes instituições. É expressão dessa realidade o esfaqueamento do angolano João Manuel, trabalhador frentista de um posto de gasolina, solicitante de refúgio, morto em plena pandemia na zona leste de São Paulo durante ataque racista e xenofóbico deflagrado após a indagação de um vizinho brasileiro sobre o pagamento do auxílio emergencial federal para migrantes, dentre tantas outras violências contra esse grupo social, que já se manifestavam no país.

Considerações finais

A discussão das tendências de restrição e violação sistemática dos direitos dos imigrantes e refugiados no contexto do Norte global – o Racismo de Estado, as manobras jurídico-políticas das normas infralegais, a incidência da lógica de segurança nacional e a produção da indocumentação –se mostra importante para a compreensão de questões similares que se colocam nos contextos do Sul Global, em particular no Brasil. Trata-se de um quadro geral de violação sistemática dos direitos desse grupo social, acentuado no atual contexto de ascensão da extrema direita, de crise econômica e sanitária, além do desmanche generalizado de direitos.

Este artigo oferece elementos para compreensão de que o Brasil não está separado dessas tendências. No entanto, no que se refere à América Latina e ao Brasil, considera-se necessário destacar o cenário complexo, configurado pela ação de diferentes for-

ças pró e anti-imigrantes, que vem sendo marcado por crescente tensões. Nesse sentido, nosso intuito foi chamar atenção a aspectos ambivalentes, dos quais a nova lei de migração é reflexo.

Se por um lado, a Lei 13.445/2017 se insere em um contexto extremamente hostil e que coloca inúmeras ameaças e contínuas barreiras à sua aplicação, por outro lado, ela também é o resultado das lutas dos imigrantes e refugiados junto com suas entidades representantes no Brasil, em conexão com o contexto mais amplo das forças pró-imigrantes, sobretudo da América Latina. Não há dúvida, após três anos de sua aprovação, que essa lei se coloca como uma arma de combate à violação de direitos e é extremamente importante na realidade atual.

A Lei 13.445/2017 se apresenta, portanto, como um marco de conquistas frente ao crítico cenário de crises no Brasil e no contexto internacional. A sua preservação e aplicabilidade, porém, dependerão da articulação entre as lutas sociais dos imigrantes/refugiados com aquelas dos nacionais e, é claro, da organização política das forças em defesa dessa causa.

Referências bibliográficas

ANDENA, E. A. (2013) Transformações da Legislação Imigratória Brasileira: Os (des)caminhos rumo aos direitos humanos. Dissertação – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

BASSO, P. (2010) L'ascesa del razzismo nella crisi globale. *In*: BASSO, P. (Org.) *Razzismo di stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli.

CERIANI, P. C. (2017) Immigration Detention through the Lens of International Human Rights: Lessons from South America. *In*: FLYNN, M.; FLYNN, M. The Global Detention Project Working Paper Series. GDP/Georgia Southern University.

DOMENECH, E. (2015) O controle da imigração "indesejável": expulsão e expulsabilidade na América do Sul. *Ciência e Cultura*, v. 67, Issue 2, pp. 25-29.

FELDMAN-BIANCO, B. (2019). Democracia y Derechos Humanos Amenazados : Políticas migratórias nacionales y políticas globales de Lula a Bolsonaro (2002-2019). Desde La Región.

GARCIA, F. D. F. "Estado de emergência permanente: racialização, exclusão e detenção de estrangeiros na Itália". Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas, 2016.

GJERGJI, I. (2013) *Circolari amministrative e immigrazione*. Milano: Angeli.

ILHES, P. VENTURA, D. (2010) *Estatuto do Estrangeiro ou lei de imigração?* Le Monde Diplomatique Brasil: 2010. Disponível em: http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744. Acesso em: 30/09/2020.

MORAES, A. L. Z. (2015) Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. Tese (Doutorado), Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

PEROCCO, F. Tortura e migrazioni. *In*: PEROCCO, F. (Org.) *Tortura e migrazioni*. Veneza: Ca' Foscari, 2019.

QUINTANILHA, K. F. (2019) Migração forçada no capitalismo contemporâneo: trabalho, direitos e resistências no Brasil. Dissertação (Mestrado), Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

QUINTANILHA, K. F.; SEGURADO, R. (2020) Migração forçada no capitalismo contemporâneo: uma análise dos fluxos e da nova Lei de Migração no Brasil em crise. *In*: DULCE MARIA TOURINHO BAPTISTA ; LUÍS FELIPE AIRES MAGALHÃES. Migrações em expansão no mundo em crise. - São Paulo : EDUC : PIPEq.

VEDOVATO, L. R. (2011) *Direito dos refugiados e realidade: a necessária diminuição das distâncias entre o declarado e o alcançado*. *In:* RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. *60 anos de ACNUR. Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, pp. 289-311.

VEDOVATO, L. R.; ASSIS, A. E. S. Q. (2018). Os vetos à nova Lei de Migração brasileira. A interpretação como um passo necessário. *In*: BAENINGER, R. *et al*. (Orgs.). *Migrações Sul-Sul*. Campinas, Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" (Nepo)/Unicamp.

VILLEN, P. (2020). Direito ou concessão dos estados? O debate sobre o fim do direito de refúgio. *Comciência*, v. 216, p.1-8.

____. (2018) *(In)visíveis globais: imigração e trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda.

VILLEN, P.; CORDEIRO, S. (2020) Imigração: as verdades reveladas pela pandemia e os gargalos estruturais de acesso a direitos na cidade de São Paulo. *In:* LUCENA, C.; PREVITALI, F.; BRETTAS, A. *Pandemia Covid-19*: *a distopia do século XXI,* Uberlândia: Navegando, 2020.

VILLEN, P.; QUINTANILHA, K. (2019). Tortura e immigrazione in America Latina e in Brasile nel contesto della crisi e della crescita dei partiti di estrema destra. *In*: PEROCCO, F. (Org.) *Tortura e migrazioni*. Veneza: Ca' Foscari.

O VISTO NA LEI DE MIGRAÇÃO: DA SOBERANIA AO CONTROLE JUDICIAL

João Chaves

Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian

Introdução

Após a entrada em vigor da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), diversos temas jurídicos adentraram ao debate sobre o que seria o novo direito migratório brasileiro. Sem dúvidas, os debates sobre meios de regularização, direitos dos migrantes, nacionalidade e, de modo geral, a adaptação da governança migratória a uma abordagem centrada nos direitos humanos tomou a maior parte do interesse acadêmico e de profissionais da área, haja vista a correlação entre a nova norma e a maior proteção aos migrantes, em contraposição ao Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), norma elaborada durante a ditadura militar brasileira e com nítido caráter de criminalização da migração. No entanto, alguns pontos merecem questionamento: (i) o regime jurídico dos vistos, (ii) o

caráter das decisões e (iii) os limites e possibilidades de seu controle.

Ainda que não disponíveis ao público, estima-se que milhares de indivíduos não-nacionais, sejam migrantes, visitantes ou seus familiares, são impactados anualmente por decisões positivas ou negativas quanto a vistos, este tomado como meio de ingresso no território brasileiro. A ausência de visto pode, ainda, representar a frustração de expectativas como de solicitação de reconhecimento da condição de pessoa refugiada no Brasil, ou implicar riscos pela tentativa de ingresso irregular, ou mesmo violar direitos como o de reunião familiar. Trata-se, ainda, de um item raro no cenário jurídico brasileiro, por serem atos decisórios praticados pela Administração *fora* do país, por suas autoridades consulares.

Com o presente trabalho, pretendemos questionar o *status* normativo do visto na legislação anterior a 2017 e especialmente após a Lei de Migração, com ênfase na normativa infralegal pertinente. Após isso, buscamos elaborar questionamentos que, se não exaustivamente respondidos, podem orientar novas e mais aprofundadas investigações.

Enfatizamos, por opção metodológica, a revisão crítica, embora não exaustiva, da literatura brasileira anterior à lei de 2017 a título de marco comparativo e do direito interno, não abordando a literatura ou a normativa internacional, especialmente quanto ao subtema do controle judicial de decisões de indeferimento (não-concessão ou denegação de vistos). O recorte, necessário pelo perfil do trabalho, evidencia o desejo de provocar a atenção ao tema, mais que esgotá-lo.

1. Conceito e disciplina normativa dos vistos no Decreto-Lei nº 403/1938, Decreto-Lei nº 941/1969 e Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro)

O instituto do visto, dentro da legislação migratória brasileira, tem antecedentes na história recente que remontam ao Decreto-Lei nº 406/1938, documento produzido durante o período do Estado Novo que dispunha especificamente sobre a entrada de não-brasileiros, ou, na expressão então consolidada, "estrangeiros". O Decreto-Lei traz em seu art. 3º um conceito jurídico de visto, ainda que de modo indireto, quando afirma que "o passaporte e demais documentos, visados pelas autoridades brasileiras, estabelecem a favor de seus portadores a *presunção* de que se acham em condições de entrar no território nacional". Em seguida, no art. 5º, impõe às mencionadas autoridades consulares o dever de verificar "as condições de legalidade e autenticidade". Por fim, em seu art. 6º o texto previu a possibilidade de não-aposição de visto, quando se verificar a inadmissibilidade do estrangeiro ou "razoável motivo para considerar o estrangeiro indesejável" (Brasil, 1938).

O modelo de uma presunção em favor do detentor, com quase absoluta discricionariedade para a não-concessão pelo órgão consular, manteve-se na abordagem pelo Decreto-Lei nº 941/1969 (Brasil, 1969) que, com pequenas alterações, serviu de base para a edição posterior da Lei nº 6.815/80, denominada Estatuto do Estrangeiro. Ao contrário do Decreto-Lei da Era Vargas, tanto o Decreto-Lei de 1969 como o Estatuto produzidos durante a dita-

dura iniciada em 1964 valeram-se do conceito de "mera expectativa de direito" após sua concessão pela autoridade consular (art. 26), com elenco de hipóteses de concessão (art. 4º) e não concessão (art. 6º). Contudo, observa-se no Estatuto: (i) a estipulação de um regime rigoroso de vinculação entre o modo de ingresso e o fundamento legal para a permanência, pelo qual seria possível "obter transformação" com vedação, dentre outras, aos casos "de "clandestino e de irregular" (arts. 37 e 38); e, principalmente, (ii) o condicionamento da concessão, prorrogação e transformação de vistos "aos interesses nacionais" (art. 3º), marca política mais evidente do Estatuto (Brasil, 1980), sem maior alteração no Decreto nº 86.715/1981, que o regulamenta (Brasil, 1981).

Infelizmente, a pouca atenção ao instituto refletiu-se na literatura especializada até 2017, para a qual o visto não parece ter sido objeto de maior questionamento, o que provavelmente deve-se ao consenso teórico quanto à ausência de qualquer forma de controle sobre a decisão da autoridade consular responsável. Segundo Fraga e Dardeau de Carvalho, não há direitos de obtenção do visto ao não-nacional. Para a primeira, "o pedido pode ser denegado, se a conveniência ou o interesse nacionais o aconselharem" (Fraga, 1985, p. 13); para o segundo, uma eventual não-concessão "não carece, sequer, de justificar-se, porque entre as razões de conveniência e interesses nacionais, muitas há que não devem e nem podem ser declaradas" (Dardeau de Carvalho, 1976, p. 83). Em Cahali, a posição é similar, afirmando que "não está obrigada a Chancelaria a apresentar uma justificativa para a recusa do visto" (1983, p. 80), embora admita a possibilidade de recurso hierárquico não previsto em lei, dirigido ao Ministro das Relações Exteriores (1983, p. 90).

Após a Constituição de 1988, há uma sutil mudança, especialmente pelo viés da distinção entre atos discricionários e vinculados. É com esse argumento que Alexandre Pintal salienta a posição majoritária pelo caráter discricionário da concessão, por critérios de conveniência e oportunidade, mas ressalta que ao menos em casos expressamente previstos em lei ou acordo internacional, seria um "ato administrativo plenamente vinculado" (2013, pp. 205-206). Contudo, mesmo na iminência de mudança legislativa, quando já avançada a discussão quanto à revogação do Estatuto, Paulo Henrique Gonçalves Portela mantinha a posição aparentemente majoritária sobre o tema: "A concessão do visto é ato discricionário das autoridades do Estado para onde pretende se dirigir o estrangeiro, observados também os requisitos legais estabelecidos em sua legislação interna e/ou nos tratados concorrentes, bem como o interesse público" (2014, p. 322).

Será, portanto, fundamental confrontar tais contribuições, ao menos tomadas numa abordagem preliminar, com a grande inovação legislativa advinda em 2017, e objeto deste trabalho.

2. O visto na Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração)

É inegável o impacto da Lei nº 13.445/2017 para o direito migratório brasileiro. Além da revogação do Estatuto do Estrangeiro após trinta e sete anos de vigência, com sucessivas alterações infralegais, a Lei de Migração passou a compor, com a Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio), um verdadeiro subsistema ou microssistema jurídico-administrativo migratório, com projeções civis e criminais. Quanto ao visto, o impacto não seria diferente.

O conceito jurídico-civil de expectativa de direito é absorvido do Estatuto, quando estipula ser o "documento que dá a seu titular *expectativa* de ingresso em território nacional (art. 6º), sendo em regra concedido por representações diplomáticas brasileiras no exterior (art. 7º). A Lei reserva ao regulamento temas mais detalhados como o dos requisitos para a concessão (art. 9º, I), embora já estipule as hipóteses de não-concessão (art. 10). Para além disso, a Lei repete o Estatuto ao enfatizar entre os arts. 12 e 18 as modalidades possíveis de visto, classificados como de visita (para estadas de curta duração, sem intenção de estabelecer residência), temporário (com intuito de estabelecer residência por tempo determinado), diplomático e oficial (destinados a autoridades e funcionários estrangeiros em missão ou representação) e cortesia (empregado vinculado ao titular de visto diplomático ou oficial).

Em verdadeira alteração frente ao Estatuto, a Lei inova ao estabelecer que a concessão de autorização de residência, novo instituto equivalente ao da anterior "permanência", independerá da condição migratória anterior da pessoa imigrante, e por conseguinte da existência de visto anterior ou de sua modalidade (art. 31, §5º), sendo, pelo art. 36, agora residual a possibilidade de transformação de visto em autorização de residência. Mais além, estipula em seção própria a disciplina de visto epara fins de reunião familiar, indicando que "será concedido" nas condições previstas (Brasil, 2017a).

O Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração em um viés tido como conservador e ilegal em diversos pontos (Ventura, 2017; Defensoria Pública da União, 2017), me-

rece destaque num ponto: pela primeira vez, há num texto dessa espécie a distinção entre hipóteses de denegação e não concessão. Não houve, entretanto, qualquer delimitação sobre procedimentos ou garantias em favor da pessoa não-nacional requerente (Brasil, 2017b).

No plano normativo inferior ao Decreto, percebeu-se a partir de 2018 a proliferação de portarias interministeriais, em sua maioria firmadas pelos Ministros das Relações Exteriores, Justiça e Segurança Pública, que trataram de requisitos para a concessão em hipóteses específicas. Excluindo-se a disciplina já existente quanto ao instituto do refúgio, por Resoluções Normativas do CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados, e da migração laboral, por Resoluções Normativas do CNIg – Conselho Nacional de Imigração, foram publicadas em 2018 as Portarias Interministeriais nºs 7 (estudo), 8 (tratamento de saúde), 10 (acolhida humanitária de nacionais ou apátridas residentes no Haiti, já revogada) e 12 (reunião familiar), e em 2019 as de nºs 09 (acolhida humanitária para pessoas afetadas pelo conflito armado na Síria) e 12 (acolhida humanitária, substituindo a Portaria Interministerial nº 10/2018). Para questões procedimentais, segue vigente um documento normativo pouco conhecido, mas de suma importância para qualquer discussão sobre as possibilidades de controle nas decisões quanto a vistos: o Manual do Serviço Consular e Jurídico (MSCJ), aprovado pela Portaria nº 457/2010 do Ministério das Relações Exteriores e revisado até junho de 2017 (Ministério das Relações Exteriores, 2010).

O Manual, que orienta a atuação consular no exterior, trazia desde 2010 a distinção entre não concessão e deportação, e não prevê nenhuma forma de controle sobre esses atos decisórios. Além de estipular casos de consulta obrigatória do posto consular ao Ministério, e a possibilidade de entrevista presencial, solicitação de documentos e esclarecimentos adicionais pela pessoa requerente (item 12.1.75), acompanhada a autoridade de "outro funcionário, com vistas a assegurar a imparcialidade" (item 12.1.76) bem como direitos sobre informação sobre tramitação (item 12.1.131), não se aborda qualquer possibilidade de questionamento, recurso ou reconsideração. Na verdade, um item se destaca. Sem respaldo textual no Estatuto do Estrangeiro, e menos ainda na atual Lei de Migração, o Manual dispõe de modo incisivo que "a concessão de visto é ato do poder discricionário do Estado soberano, podendo ser concedido, denegado, prorrogado, retificado ou transformado, sempre condicionado aos interesses nacionais" (2010, p. 279). Um dado curioso para uma norma operacional, por interpretar a lei além de seu texto e mesmo de seus regulamentos – e, ressalte-se, ainda vigente e aplicável na gestão cotidiana do serviço consular brasileiro.

3. O visto como direito: do exercício da soberania ao controle judicial

A breve revisão bibliográfica e a comparação entre diferentes quadros normativos, abrangendo mais de oitenta anos com especial ênfase para a Lei de Migração e sua regulamentação in-

fralegal vigente (decreto e portarias), permitem a elaboração de três questionamentos cruciais, com base na Lei de Migração: (i) o visto é um ato administrativo ou um ato de império?; (ii) a decisão da autoridade consular brasileira em matéria de vistos tem caráter vinculado ou discricionário?; e (iii) cabe controle judicial quanto a sua não-concessão ou denegação?

Em relação ao primeiro questionamento, é sabido que atos de império para o Direito Administrativo são aqueles com caráter coercitivo praticado pela Autoridade Pública, independentemente de autorização judicial (Nohara, 2015), ao passo em que atos administrativos são aqueles manifestados pelo Poder Público "mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional" (Bandeira de Mello, 2008, p. 380).

Nesse sentido - e considerando que o Decreto nº 9.199/2017 prevê em seu artigo 7º que o "visto será concedido por embaixadas, consulados-gerais, consulados, vice consulados e quando habilitados pelo Ministério das Relações Exteriores, por escritórios comerciais e de representação do País no exterior" -, não faria sentido tal espécie de concessão se caracterizar como ato de império. Isso porque os atores ora mencionados não são obrigados a realizar tais atos, fazendo-o apenas por provocação da pessoa não-nacional, seja imigrante ou visitante, que procura tais autoridades. Por outro lado, o detalhamento de hipóteses e a construção de uma tipologia sugerem que o visto estará melhor posicionado como ato administrativo também pela característica de conceder ou restringir direitos – no caso, o direito de livre circulação, ou em

termos mais técnicos já indicados, uma expectativa de direito de ingresso no território nacional.

Dessa maneira, a partir do raciocínio de que vistos são considerados como atos administrativos em sua acepção clássica, é possível responder o segundo questionamento relacionado a este trabalho, a saber, qual a natureza da decisão da autoridade consular brasileira, se vinculada ou discricionária. Segundo o direito administrativo, os primeiros são compreendidos como atos praticados sem qualquer margem de liberdade, seguindo estritamente o mandamento legal, ao passo que os segundos contam com "certa margem para decidir-se, pois a lei regulou a matéria de modo a deixar campo para uma apreciação que comporta certo subjetivismo" (Bandeira de Mello, 2008, p. 418).

É possível, portanto, depreender de tal leitura que se a pessoa imigrante requerente do visto preencheu os requisitos especificados na Lei nº 13.445/2017 e no Decreto nº 9.199/2017, bem como em eventuais portarias relacionadas à temática, não é possível em regra que a autoridade consular atue de forma discricionária. Tal situação comporta possíveis exceções, no caso de vistos diplomáticos, oficiais e de cortesia; contudo, ao menos em questões afetas à realização de direitos previstos em favor de pessoas migrantes como o de reunião familiar ou acolhida humanitária, ou pretensões correlatas a direitos garantidos abstratamente a todas as pessoas migrantes como saúde e educação, pode-se reconhecer que o juízo de conveniência e oportunidade próprio ao exame discricionário não poderá ser exercido.

Por último, respondidas as duas primeiras questões, a ter-

ceira pergunta também ganha resposta: em sendo um ato administrativo vinculado, qualquer atitude discricionária e contrária à norma por parte de agentes consulares será passível de questionamento perante as autoridades judiciárias nacionais em caso de não-concessão e/ou denegação. Ou seja, o ato administrativo que aprecia o visto, em regra de natureza vinculada, é passível de controle judicial, ainda que praticado no exterior, por ser o serviço consular componente da Administração Pública direta brasileira.

Certamente o tema depende de um exame exaustivo também quanto ao impacto na jurisprudência, mas já é possível, como espécie de vinheta sobre a construção do direito migratório posterior à Lei nº 13.445/2017, compartilhar caso de controle judicial.

Em 2018, cidadão haitiano residente no Brasil ajuizou ação de procedimento comum perante a Justiça Federal em Santa Catarina com o objetivo de obter vistos ou autorizações de viagem análogas que permitissem a viagem de seus quatro filhos menores do Haiti ao Brasil. Alegou que o agendamento de atendimento na Embaixada brasileira seria impossível, o que frustraria o direito de todos à reunião familiar e à acolhida humanitária. Todos – imigrante no Brasil e quatro filhos menores no Haiti – figuraram no polo ativo da demanda. Em sentença de maio de 2019, o Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido para a autorização de viagem sem apresentação de visto, por entender presente no caso violação aos direitos de reunião familiar e acolhida humanitária. Em sede de recurso, a sentença foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região em setembro de 2019, para "autorizar, excepcionalmente, a vinda dos familiares para o Brasil nesse caso, mesmo sem

visto, para assegurar a proteção à família e aos filhos menores do estrangeiro com brevidade" (Brasil, 2018).

Note-se que, no caso relatado, não houve decisão prévia de denegação ou não-concessão de visto, por se tratar de omissão no atendimento. Tecnicamente, sequer houve concessão por meio do controle judicial, pois se determinou a autorização de viagem com dispensa de visto. Trata-se, no entanto, decisão que admite, indiretamente, ser a entrada de pessoas não-nacionais objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, que determinou atuação positiva à União como parte ré.

Considerações finais

O presente trabalho teve por objetivo apresentar tema pouco explorado na literatura migratória nacional: a evolução do regime de vistos e sua aplicabilidade no território nacional à luz da Lei nº 13.445/2017 e do Decreto nº 9.199/2017. Tais considerações são importantes à luz da nova norma, sobretudo se considerado o fortalecimento de um *devido processo legal migratório* em contraposição ao Estatuto do Estrangeiro, ainda que normas infralegais apresentem caráter mais conservador. A perspectiva de discricionariedade e impossibilidade de vislumbre do contraditório e da ampla defesa nos casos da norma anterior é substituída pela maior proteção ao não-nacional que adentra no território brasileiro, retirando a estigmatização de sua mera existência resultar em ameaça à soberania e à ordem pública nacionais. Uma visão de puro exercício

da soberania cede espaço à outra, lastrada na garantia de direitos.

Nesse sentido, o terceiro item do presente trabalho teve por foco elucidar possíveis dúvidas advindas dos possíveis vieses interpretativos mais conservadores, concluindo-se que as normas de concessão de visto se traduzem em atos administrativos vinculados e passíveis de questionamento judicial em caso de descumprimento. Há a possibilidade de exceções, que confirmam a regra da vinculação a pressupostos previstos no sistema normativo.

O tema está longe de ser esgotado, e os estudos anteriores a 2017 são francamente insuficientes para a compreensão do instituto do visto e das formas de controle de decisões de denegação e não-concessão após a Lei nº 13.445. Entretanto, a obtenção de vistos brasileiros é parte decisiva de milhares de projetos migratórios individuais e familiares, e a garantia de proteção jurídica de pessoas imigrantes no Brasil passa por sua tomada em conta como ato administrativo, e sua consequente sindicabilidade pelo Poder Judiciário.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. **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 24 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969**. De-

fine 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 24 set. 2020.

BRASIL. **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: 24 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981**. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. **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/l13445.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b**. Regulamenta a Lei nº 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: 24 set. 2020.

BRASIL. Justiça Federal em Santa Catarina. **Processo nº 2019355-60.2018.4.04.7200**. Jonas Dort e outros x União, 05 out. 2020.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.

DARDEAU DE CARVALHO, Alciro. **Situação jurídica do estrangeiro no Brasil**. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1976.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. 19OFSCR CAESP. **Processo nº 08146.000994/2017-78**, documento nº 2128994, 14 nov. 2017.

FRAGA, Mirtô. **O novo Estatuto do Estrangeiro comentado**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

NOHARA, Irene. **Atos de Império**. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/96-atos-de-imperio/>. Acesso em: 09 out. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Manual do Serviço Consular e Jurídico**. 2 ago. 2010. Disponível em: https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Miami/pt-br/file/MSCJ%20completo-1.pdf. Acesso em: 24 set. 2020.

PINTAL, Alexandre Rocha. **Direito imigratório**. 2ª ed. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 6ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

VENTURA, Deisy. "Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe", diz especialista. **Carta Capital**, São Paulo, 24 nov. 2017. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista/. Acesso em: 24 set. 2020.

A LEI DE MIGRAÇÃO E A INSEGURANÇA JURÍDICA NA REGULAMENTAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA

Patricia Grazziotin Noschang

Micheli Piucco

Resumo

Desde a edição da Nova Lei de Migração, lei 13.445/17, diversos entraves passaram a ser cotidianos na vida dos migrantes que buscam nessa lei o caminho para resolver sua situação migratória no Brasil. Entre as dificuldades podem ser destacadas as advindas com a edição do Decreto nº. 9.199/17, que regulamenta a citada lei, e que dificultou e desvirtuou os avanços conquistados com a nova Lei de Migração. Ademais, em decorrência da falta de regulamentação de diversos institutos pela Lei de Migração e pelo Decreto que a regulamenta, como a autorização de residência, há falta de segurança jurídica aos migrantes, pois as regulamentações estão ocorrendo via, diversas, portarias interministeriais. O objetivo da presente pesquisa é analisar a insegurança causada aos imigrantes quando da solicitação de autorização de residência, considerando a necessidade de análise, entre outras, de diversas portarias interministeriais. A presente pesquisa utiliza o método dedutivo de abordagem e bibliográfico e documental de procedimento.

Palavras-Chave: Autorização de Residência. Lei de Migração. Portarias Interministeriais.

Introdução

A Lei de Migração, lei nº. 13.445/17, quando de sua edição, representou um grande avanço na temática de migrações no Brasil. Passou a não mais destacar as bases nacionais que envolviam a segurança nacional, conforme a antiga lei que regulamentava a situação migratória no país, o "Estatuto do Estrangeiro". Dessa forma, a nova lei de migração foi editada para regulamentar os direitos e os deveres do migrante, regulamentando as diretrizes da entrada, da estada e da retirada dos migrantes no Brasil.

Entretanto, a partir da edição do Decreto nº. 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migração, foi possível visualizar que a regulamentação da lei aparenta ser alheia aos debates e as diretrizes estabelecidas ao longo do processo de sua edição. Como consequência, diversos questionamentos e apontamentos são realizados pela doutrina especializada e, ademais, pelas pessoas que diariamente utilizam desses dispositivos.

Além disso, com ambas as regulamentaçãoes, Lei de Migração e Decreto nº. 9.199/17, outros desafios estão em voga. Alguns dispositivos não estão plenamente regulamentados, na lei e no decreto mencionados, de forma que, necessitam de manifestação do Poder Executivo que está realizando as regulamentações por meio de portarias interministeriais, como é o exemplo da autorização de residência para alguns casos específicos como aos migrantes que não tem a condição de refugiados reconhecida.

A pergunta inevitável de fazer é de como os migrantes, mui-

tos sem saber ler a língua portuguesa, podem entender e localizar as dezenas de portarias interministeriais, mais o decreto regulamentador e a Lei de Migrações?

Dessa forma, o objeto de pesquisa do presente trabalho é analisar a insegurança jurídica causada aos imigrantes quando da solicitação de autorização de residência no Brasil, considerando os mais diversos modos de como o assunto está sendo regulamentado no país. Para esta análise se utilizará o método dedutivo de abordagem e bibliográfico e documental de procedimento.

1 Do avanço da Lei de Migração ao retrocesso do Decreto 9.99/2017

A Lei de Migração brasileira, Lei nº. 13.445/17 apresentou um novo viés à situação migracional no Brasil. A antiga lei (Lei 6.815/80) não mais era condizente com a realidade social brasileira e mundial. Considerando que sua criação remonta a um contexto social em que o Brasil era comandado por militares e, que, possuia como respaldo questões como à segurança nacional, em diversos momentos, a antiga lei, apresentava-se como discriminatória e violadora de preceitos da Carta Constitucional de 1988 e dos direitos humanos.

A Lei de Migração, rompe com esse caráter securitário e visa a proteção dos direitos humanos garantindo, também, aos mi-

grantes o acesso aos direitos sociais à saúde, à educação, e ao trabalho. Novos tipos de vistos são concedidos em relação ao antigo Estatuto do Estrangeiro[1]. São possíveis, segundo o art. 12 da Lei nº. 13.445/17, a concessão de vistos de visita, temporário, oficial, diplomático e cortesia. O visto de permanência foi extinto e a nova lei prevê no art. 30, a possibilidade da denominada "autorização de residência" para quem pretende fixar -se de maneira definitiva ou mais prolongada no Brasil. A autorização, conforme prevê o dispositivo referido, poderá ser concedida quando a residência tiver como finalidade: pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária; estudo; trabalho; férias-trabalho; prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; reunião familiar. Porém deixou os prazos e o procedimento da autorização de residência para serem dispostos em regulamento, conforme previsto no art. 31. (BRASIL, Lei 13.445/2017, 2020).

Muito embora a Lei nº. 13.445/17 tenha inovado em uma série de questões muitas determinações, prazos e procedimentos ficaram pendentes para regularização posterior. Assim, o Decreto nº. 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migração, com o objetivo de sanar essas omissões, foi publicado no Diário Oficial da União em 20 de novembro de 2017 e trouxe uma série de retrocessos.

O Decreto nº. 9.199/17 é composto de 319 artigos, ou seja, praticamente o dobro do que a Lei de Migrações contém e,

[1] Conforme art. 4º, da Lei 6.815/80, poderiam ser concedidos os seguintes vistos: de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático.

demonstra ser completamente alheio ao debate que acompanhou o processo de elaboração da lei, que ocorreu, principalmente, nos últimos dez anos (RAMOS et al, 2019).

A Comissão de Especialistas afirmou que quanto ao mencionado decreto "não é exagero dizer que ele desvirtua o espírito da nova lei.". Desta forma, a Comissão entendeu que o Decreto nº. 9.199/17 apresenta uma ameaça grave "[...] a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente" (RAMOS et al, 2019).

Entre os retrocessos, incluídos no Decreto nº. 9.199/17 estão, principalmente, os dispositivos que dificultam a entrada no país para os imigrantes com viés econômico que deixam seus países em busca de emprego e principalmente com o objetivo de enviar divisas para seus familiares que ficaram nos países de origem.

Com tantas dificuldades resta perguntar se é possível ao poder público aprovar um Decreto que deveria auxiliar a aplicação da Lei e não trazer entraves a ela. O artigo 84, inciso IV da Constituição Federal prevê que é competência privativa do Presidente da República "sancionar, promulgar e fazer publicar leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução" (BRASIL, Constituição Federal/88, 2020). Conforme análise da Comissão de Especialistas:

> Insuficiencia do Decreto n. 9199/2017
>
> Quando o Estado, ao exercer o poder regulamentar, atua contra a lei (*contra*

> *legem*) ou "fora da lei" (*praeter legem*, no sentido de produzir novas normas que não encontram respaldo na lei regulamentada), a ordem constitucional permite evocar não apenas o controle jurisdicional dos atos do Poder Executivo: a Carta Magna admite até mesmo que o Congresso Nacional suste os atos normativos regulamentares considerados exorbitantes. É o que assegura assentada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o abuso de poder regulamentar (por exemplo, AC 1.033 AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006). Causaria dano irreparável ao interesse público que a regulamentação da Lei de Migração fosse alvo de longas e extensas batalhas judiciais, gerando insegurança jurídica para os migrantes e para todos os que com eles se relacionam. (RAMOS et. al. 2019)

Desta forma o que se esperaria do governo que aprovou e promulgou a Lei de Migrações com todas as suas inovações e princípios, seria um Decreto de acordo com a Lei e não *contra legem*. Além do Decreto ser contra o espírito da lei, ainda foi omisso nos principais procedimentos que interessam aos imigrantes como, por exemplo, a autorização de residência, deixando para ser regulado por portarias interministeriais e, assim, trazendo insegurança jurídica na aplicação da Lei. Abre-se, dessa forma, um campo discricionário para o Poder Executivo.

Importante observar, que o Decreto nº. 9.199/17 dispõe em seu art. 28, inciso V de que o visto não será concedido a pessoa que tenha praticado ato que seja contrário aos objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal. Demonstra esse dispositivo o poder discricionário que detém a autoridade nos casos da concessão de vistos aos migrantes. E, aqui, vistos de forma geral (MENDES; BRASIL, 2020).

Nesse sentido, o migrante vem sendo colocado em uma situação de sujeição às demandas do interesse do Estado e do próprio mercado. A lógica continuou ocorrendo com o Decreto nº. 9.199/2017, que, segundo Wermuthr e Aguiar "desregulamentou" a lei no. 13.445/2017. Dessa forma, argumentam que "não se pode permitir que os avanços pela via da Lei nº 13.445 soçobrem face ao seu decreto regulmentador e sua visão reducionista (...)" (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 27-28).

Nesse sentido:

> Se, por um lado, a atual Lei de Migração aprovada é um passo inestimável na disputa de conceber os migrantes como pessoas portadoras de direitos, os vetos aos quais foi submetida pelo poder executivo com posterior concordância do Congresso Nacional e o resultado final da regulamentação pelo decreto 9.199, não deixam dúvidas de que a democracia não é um valor em si mesma, é um processo de construção constante que avança e retrocede, sem que possamos perder a vigilância, sobretudo, e m mo-

> mentos de retrocesso ao respeito e às garantias de direitos humanos como os que o Brasil passa atualmente (SARTARETTO; BAGGIO, 2019, p. 56).

Dessa forma, conforme já salientado, a regulamentação da Lei de Migrações, em verdade, a desregulamentou. Além disso, ao não instituir questões básicas de procedimento quanto à autorização de residência permitiu uma abertura para que novas normas regulamentadoras fossem instituídas através de portarias ministeriais.

Como pode ser observado, além das dificuldades em que a Lei de Migração foi instituída e regulamentada, não bastando, os migrantes ainda ficam sujeitos a diversas portarias que tratam do assunto e que permitem que novas regras sejam postas ao "jogo". O ideal era de que a lei observasse com cuidado as questões que envolvem a dificuldade de obtenção de documentos, o prazo de expiração de validade, elaboração de regras protetoras dos migrantes e que não permitisse esta grande margem de apreciação pelo Poder Executivo, pelos Ministérios e pela Polícia Federal.

2 Da Autorização de Residência: insegurança jurídica aos Migrantes

Além de ser contra o que a Lei de Migração já avançou o Decreto também foi omisso ao não tratar de prazos importantes como, por exemplo, o do visto temporário e da autorização de residência relativos à acolhida humanitária, que ficou a critério de

atos conjunto dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e da Segurança Pública, e do Trabalho. Essas determinações estão acontecendo via Portarias Interministeriais[2] envolvendo os ministérios referidos. Ademais, trazem certa insegurança jurídica, pois são passíveis de alteração a qualquer momento, comparado à uma lei ou decreto que requerem um formalidade maior.

A autorização de residência é a possibilidade que ficar definitivamente no Brasil e é a opção de permanência para os imigrantes que ingressaram no país como solicitantes da condição de refugiados. Conforme previsto no art. 31, § 4º " O solicitante de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida fará jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido.". (BRASIL, Lei 13.445/17, 2020) Porém, a insegurança jurídica ocorre quando a solicitação da condição de refugiado não é reconhecida pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Esse é o caso dos imigrantes econômicos, que ingressam pelas rotas alternativas, conduzidos muitas vezes por coiotes, e ao se dirigirem ao posto da Polícia Federal requerem o reconhecimento da condição de refugiados. A maioria desses imigrantes são originários de países como Senegal, Angola, Guiné, Guiné-Bissau e Bangladesh (Idoeta, 2019). Países onde a população não preenche os requisitos da Convenção de Genebra de 1951, que determina estar ocorrendo um fundando temor de perseguição pelos motivos

[2] Portaria Interministerial n. 10 Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. (Brasil, Imprensa Nacional, 2019); Portaria Interministerial n. 12 Dispõe sobre o visto temporário e sobre a autorização de residência para reunião familiar. (Brasil, Imprensa Nacional, 2019b); Portaria Interministerial n. 18 Dispõe sobre os procedimentos para emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para imigrantes. (Brasil, Imprensa Nacional, 2019c)

elencados no tratado e, torna essa população vulnerável com risco de vida, determinando que migrem forçadamente. No entanto, o protocolo de solicitantes de refúgio podem ficar no país, solicitar a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e exercer atividade remunerada no país, garantido assim a sua sobrevivência.

Considerando que o CONARE em junho de 2018 estava com cerca de 86 mil processos em tramitação, esses imigrantes chegam a permanecer na condição do protocolo muitas vezes por quatro, cinco ou seis anos no Brasil (Brasil, Justiça, 2019). Porém, quando a condição de refugiado é negada pelo CONARE esses migrantes econômicos buscam com base na autorização de residência uma alternativa para permanecer no país. A partir de então, iniciam as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes para cumprir o que está previsto na Lei de Migração e, agravadas pelo Decreto que a regulamenta.

Em relato apresentado pelo Sr. Aliou Thiam, Presidente da Associação dos Senegaleses de Passo Fundo/RS no evento promovido pelo II Fórum de Mobilidade Humana[3], em Passo Fundo/RS no mês de dezembro de 2018, a principal dificuldade para os senegaleses que requerem a autorização de residência está em um dos requisitos previstos no artigo 129,V do Decreto nº. 9.199/17[4], que

[3] O Fórum de Mobilidade Humana é composto por representantes da sociedade civil e busca, entre outras ações, auxiliar os imigrantes na cidade de Passo Fundo-RS. Este foi o segundo evento que o Fórum organizou com o objetivo de ouvir as demandas dos imigrantes da cidade de Passo Fundo-RS

[4] Art. 129. Para instruir o pedido de autorização de residência, o imigrante deverá apresentar, sem prejuízo de outros documentos requeridos em ato do Ministro de Estado competente pelo recebimento da solicitação:[...] V-certidões de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pela autoridade judicial competente de onde tenha residido nos últimos cinco anos; e VI - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos cinco anos anteriores à data da solicitação de autorização de residência (Brasil, Decreto 9.199/17, 2019).

determina a apresentação de certidão de antecedentes criminais, por autoridade competente do local em que tenha residido nos últimos cinco anos. Segundo Thiam o custo para o requerimento da autorização de residência é muito alto[5] para ser possivelmente negado, considerando que a certidão de antecedentes criminais demora para chegar ao Brasil e tem um prazo de validade curto. Também há um descaso da autoridade que recebe esta certidão, não conferindo importância ao esforço que os imigrantes fazem para atender os requisitos exigidos pela lei e pelo decreto. Essa situação ocorre, principalmente com os senegalesaes devido ao Senegal não ter assinado a Convenção Relativa à Supressão da Exigência da Legalização dos Actos Públicos Estrangeiros (Convenção da Apostila da Haia), que permite a legalização de documentos internacionais. (BRASIL, Decreto 8660, 2016), considerando que o Decreto 9.199/17 dispensa a legalização nos casos em que o Brasil tem tratado previsto no art.o art. 129, III e § 2º.

Pode-se destacar que em 2018, foram publicadas dez Portarias Interministeriais[6] regulamentando a autorização de residên-

[5] Para requerer a autorização de residência o custo é de R$ 168,13, mais o custo do envio da certidão do Senegal para o Brasil e soma-se a tradução exigida, R$ 500,00.

[6] Portaria Interministerial nº 3, de 27 de fevereiro de 2018 que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, especifica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados; Portaria Interministerial nº 6, de 8 de março de 2018 que dispõe sobre o procedimento de perda e cancelamento de autorização de residência; Portaria Interministerial nº 7, de 13 de março de 2018 que dispõe sobre o visto temporário e a autorização de residência para fins de estudo; Portaria Interministerial nº 8, de 13 de março de 2018 que dispõe sobre o visto temporário e sobre a autorização de residência para tratamento de saúde; Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018 (com alterações) que dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim de atender a

cia. Já em 2019 sobre o mesmo tema foram publicadas mais seis Portarias Interministeriais[7]. Sobre a regularização da acolhida humanitária para os haitianos foram publicadas duas portarias: uma em 2018 e outra em 2019. A última revogando as determinações da primeira. Para os senegaleses uma portaria em 2019. Para os nacionais da Síria uma portaria em 2019. Ao nacionais dos países do Mercosul, duas portarias em 2018. Também, em 2019, foi publicada uma portaria para os nacionais da República Dominicana que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil. Resta a pergunta: como um migrante, que

interesses da política migratória nacional; Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018 que dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti; Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018 que dispõe sobre o visto temporário e sobre a autorização de residência para reunião familiar; Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018 que altera a Portaria Interministerial Nº 9, de 14 de março de 2018 (facilitando a concessão de autorização de residência a imigrantes nacionais de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, mediante flexibilização da documentação a ser apresentada); Portaria Interministerial nº 18, de 19 de dezembro de 2018 que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência à pessoa que já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la.

[7] Portaria Interministerial nº 3, de 03 de julho de 2019 que dispõe sobre o procedimento a ser adotado em relação à tramitação do requerimento de transformação de vistos diplomático ou oficial em autorização de residência. Portaria Interministerial nº 4, de 26 de julho de 2019 que dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência para nacionais de Cuba que tenham integrado o Programa Mais Médicos para o Brasil, a fim de atender ao interesse da política migratória nacional. Portaria Interministerial nº 5, de 26 de julho de 2019 que dispõe sobre a concessão de autorização de residência aos nacionais da República Dominicana, que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil. Portaria Interministerial nº 9, de 08 de outubro de 2019 que dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria. Portaria Interministerial nº 10, de 5 de dezembro de 2019 que dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência aos nacionais da República do Senegal, que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil. Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019 que dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti

não lê e nem fala o idioma português, pode entender e encontrar o caminho certo para fazer o seu requerimento adequadamente? Há de convir que até mesmo para um brasileiro nato esta empreitada seria difícil.

Além disso, existem outras dezenas de portarias que envolvem os mais diversos ministérios. Dessa forma, é inegável as dificuldades que são criadas para os imigrantes que necessitam solicitar a autorização de residência. Além de diversas informações, nas mais diversas formas de regulamentação, a solicitação é extremamente burocrática. Como consequência, diversos imigrantes ficam a margem das regulamentações em decorrência das mais diversas dificuldades que encontram em seu caminho.

Conclusão

A necessidade de uma nova regulamentação quanto à situação migratória no Brasil era visível, principalmente com o objetivo de retirar os preconceitos que o antigo Estatuto do Estrangeiro manifestava. Em 2017 essa nova lei, agora denominada de Lei de Migração, foi editada e sancionada. Com diversas inovações e mais atual às necessidades dos migrantes no século XXI, a nova lei deixou margem para diversas apreciações e que, ao longo dos anos de sua edição, se mostram com grandes imperfeições.

Entre elas podemos destacar o Decreto que regulamente a Lei de Migrações, Decreto nº. 9.199/17, que burocratizou a Lei de Migrações, trazendo dificuldades aos migrantes. Além do Decreto,

existem temáticas que ao não serem devidamente regulamentadas pela lei e pelo decreto, necessitam de disposições a partir de portarias interministeriais, dificultado ainda mais a vida dos migrantes que precisam e querem regularizar sua situação no país.

O exemplo destacado no texto, objeto da presente pesquisa, é a autorização de residência no Brasil. O instituto é extremamente relevante para os imigrantes que aqui chegam, mas possui além da Lei de Migrações e do Decreto nº. 9.199/17, dezenas de portarias interministerias que regulamentam o tema e que prejudicam demasiadamente os imigrantes. Prejudicam considerando que causam insegurança jurídica, por estarem em diversos regulamentos, os quais podem ser modificados a qualquer momento.

Dessa forma, o melhor, para facilitar a operacionalidade da autorização de residência, é estabelecer de forma clara e objetiva todos os requisitos e procedimentos apenas na Lei de Migrações e no decreto que a regulamenta, visando facilitar sua busca e entendimento pelos migrantes. O que hoje se observa, além da falta de segurança jurídica, é uma burocratização dos procedimentos o que inviabilizam a regularização de milhares de imigrantes.

Referências:

BRASIL. **Constituição Federal/88**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. **Justiça.** Conare cria força-tarefa para resolução de pro-

cessos de refúgio anteriores a 2015. Disponível em:< http://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-40>. Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 13.445/2017**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 9.199/17.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 10 jul 2020.

BRASIL. **Decreto 8660 de 29 de janeiro de 2016**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8660.htm?. Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 3, de 27 de fevereiro de 2018**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao-de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 6, de 8 de março de 2018.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao--de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 7, de 13 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao--de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 8, de 13 de março de 2018.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/

servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao--de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao--de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao--de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao--de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao-de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 18, de 19 de dezembro de 2018.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao-de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 3, de 03 de julho de 2019.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao--de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 4, de 26 de julho de 2019.**Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao--de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 5, de 26 de julho de 2019.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao--de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 9, de 08 de outubro de 2019.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao-de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 10, de 5 de dezembro de 2019.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao-de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/registro-de-autorizacao-de-residencia-1/solicitacao-de-autorizacao-de-residencia-3/copy_of_solicitacao-de-autorizacao-de-residencia>. Acesso em: 20 set. 2020.

IDOETA, Paula Adamo De onde vêm as pessoas que pedem refúgio no Brasil - e qual a situação em seus países?. *BBC Brasil.* Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44177606>. Acesso em: 09 jul. 2020.

MENDES, Aylle de Almeida; BRASIL, Deilton Ribeiro. **A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes**. Revista Sequência, no. 84, Jan./Apr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552020000100064#B3>. Acesso em: 27 set. 2020.

RAMOS et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem.* **Revista Consultor Jurídico**. Nov/2017. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SARTORETTO, Laura Madrid; BAGGIO, Roberta Camineiro. O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano de migrar. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 24, n. 3, 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1299>. Acesso em: 27 set. 2020.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à Nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades. Revista Culturas Jurídicas, Vol. 5, Núm. 10, jan./abr., 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/issue/view/2246>. Acesso em: 27 set. 2020.

O SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS SOBRE MIGRANTES E SEUS MARCOS LEGAIS FRENTE À NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Ana Paula Martins Amaral
Luiz Rosado Costa
Tânia Regina Silva Garcez

As migrações, ainda que voluntárias, *i.e.* — mesmo que não motivadas por perseguições ou graves e generalizadas violações de direitos humanos como nos casos de refúgio —, envolvem, em muitos casos, violações de direitos, tanto no Estado de origem como no de destino dos migrantes. No Estado de origem, violações a direitos econômicos e sociais que geram a exclusão social levam à busca por trabalho e melhores condições de vida em outros países e; no Estado de destino, violações pela privação de acesso a direitos básicos, não reconhecidos aos não nacionais que estejam em seu território de forma indocumentada.

As peculiaridades enfrentadas pelos trabalhadores migrantes e seus familiares que se deslocam pelo globo foram enfrentadas pela primeira vez, no âmbito internacional, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) já em 1925, por meio da Convenção nº 19, que dispõe sobre a igualdade de tratamento dos traba-

lhadores estrangeiros e nacionais em matéria de indenização por acidente de trabalho[1].

No âmbito do sistema global de proteção dos direitos humanos da Organização das Nações Unidas, a partir da década de 1980, os migrantes foram tema de uma Declaração e uma Convenção específicas, que reconhecem que essas pessoas enfrentam problemas que lhes são próprios, não mencionados nos tratados gerais de Direitos Humanos.

1 DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS INDIVÍDUOS QUE NÃO SÃO NACIONAIS DO PAÍS EM QUE RESIDEM

Em 1979 foi preparado um estudo sobre as disposições internacionais de proteção aos direitos humanos dos não cidadãos dos Estados em que residem para a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias da ONU. Nele, concluiu-se que os direitos dos estrangeiros não estavam ainda universalmente protegidos e as normas de direitos humanos então existentes eram insuficientes. Por fim, sugeriu-se no estudo à Comunidade Internacional a aprovação de um projeto de Declaração sobre os Direitos Humanos dos Indivíduos que não são nacionais

[1] A Convenção nº 19 foi ratificada pelo Brasil apenas em 25 de abril de 1957 e promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957. Em 2019 o Decreto nº 10.088/2019 consolidou os atos normativos editados pelo poder executivo que dispõem sobre a promulgação de convenções e ratificações da OIT ratificadas pela Republica Federativa do Brasil dentre as convenções consolidadas encontra-se a Convenção n°19 de 1925.

do país em que vivem, Declaração esta finalmente aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 13 de dezembro de 1985, por meio de sua Resolução 40/144 (ONU, 2002). Assim, reconheceu-se que os trabalhadores migrantes enfrentam problemas específicos, não mencionados nos tratados gerais de Direitos Humanos.

Elaborada no contexto da preparação de uma Convenção para a proteção dos trabalhadores migrantes que estava sendo discutida no âmbito da ONU no início da década de 1980[2], a Declaração foi a primeira iniciativa da Assembleia Geral da ONU para regulamentar especificamente os direitos humanos no contexto das migrações internacionais.

Ranz (2010, p. 125) destaca que:

> La Declaración recoge por primeira vez derechos propios de la persona que no se encuentra en su país de origen como el derecho a transferir al extranjero sus ganancias, ahorros u outros bienes monetários personales, el derecho a conservar su propio idioma, cultura y tradiciones o la libertad en cualquier momento para comunicarse con el consulado o la misión diplomática del Estado de que sea nacional (RANZ, 2010, p. 125).

[2] O grupo de trabalho sobre a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias reuniu-se pela primeira vez em 8 de outubro de 1980, finalizou sua primeira versão no outono de 1984 e terminou seu processo em junho de 1990. (BATTISTELLA, 2012, p. 55).

O texto da Declaração é breve, com apenas 10 artigos, e fundamenta-se na máxima da proteção do ser humano de forma geral e na concessão de um patamar mínimo de direitos aos migrantes por todos os membros (FARENA, 2012, p. 100) e, assim, reconhece que os direitos humanos e liberdades fundamentais devem ser garantidos também aos migrantes (tratados por ela pelo termo "estrangeiros"[3]).

A Declaração dos Direitos Humanos dos indivíduos que não são nacionais do país em que vivem tem natureza jurídica de instrumento normativo de *soft law*, configurando-se um manifesto de natureza recomendatória, não vinculante.

Por meio da Convenção da ONU para Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias de 1990, buscou-se tornar os direitos previstos pela Declaração como vinculantes, em processo semelhante ao ocorrido com os Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 que visavam a assegurar em instrumentos jurídicos de força obrigatória (*hard law)* os direitos previstos pela Declaração Universal de Direitos Humanos:

> Conforme a prática internacional, as declarações, em contraposição aos tratados, convenções, pactos e acordos, não têm força jurídica compulsória. Com efeito, a maioria das declarações adotadas pelas Nações Unidas são frequentemente ignoradas por muitos Estados, sem maiores constrangimentos (ALVES, 2015, p. 48).

[3] O art. 1º da Declaração prevê que o termo estrangeiro foi aplicado para designar "toda pessoa que não seja nacional do estado no qual se encontre" (ONU, 1985).

Ao contrário do que ocorreu com a Declaração Universal de Direitos Humanos, a Declaração dos direitos indivíduos não nacionais dos países em que residem não teve a mesma aceitação universal com sua gradativa conversão em norma consuetudinária, e ela permanece ainda hoje praticamente desconhecida da comunidade jurídica internacional.

Antes de proclamar qualquer direito aos indivíduos não nacionais dos Estados em que residem, a Declaração reconhece os direitos do Estado de fixar suas políticas migratórias e estabelecer diferenças entre nacionais e estrangeiros:

> Artigo 2º
>
> 1. Nada na presente Declaração será interpretado de forma a legitimar a entrada e a presença ilegais de um estrangeiro em qualquer Estado**, e nenhuma disposição será interpretada de forma a restringir o direito de qualquer Estado a promulgar leis e regulamentos relativos à entrada de estrangeiros e aos termos e condições da sua estadia ou a estabelecer diferenças entre nacionais e estrangeiros.** Porém, tais leis e regulamentos não deverão ser incompatíveis com as obrigações jurídicas internacionais do Estado, incluindo as suas obrigações em matéria de direitos humanos (ONU, 1985, destaque nosso).

O art. 3º estabelece a obrigação de os Estados tornarem públicas as normas que de qualquer forma afetem os estrangeiros e o art. 4º prevê obrigações aos estrangeiros de cumprir a legislação e respeitar os costumes e tradições do Estado onde residam.

Apenas a partir do art. 5º tratam-se dos direitos humanos. Os direitos nele previstos como vida, segurança pessoal, devido processo legal, igualdade perante o judiciário, planejamento familiar, liberdade de pensamento e religião, direitos culturais e de fazer remessas —, são reconhecidos aos estrangeiros sem que lhes haja qualquer restrição expressa no dispositivo em decorrência do *status* migratório.

Maritza Farena (2012, p. 101) destaca que esse art. 5º "pode servir de base para qualquer política migratória nacional, regional ou internacional, prevendo um elenco dos direitos fundamentais dos estrangeiros a serem garantidos pelas legislações nacionais".

O art. 6º veda a tortura, penas ou tratamentos cruéis ou degradantes e a sujeição de estrangeiros a experimentos médicos ou científicos sem seu consentimento, temas tratados pelo art. 7º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 (ONU, 1966) e do qual o art. 6º parece ser mera transcrição aplicada aos estrangeiros.

Os arts. 7º e 8º preveem direitos restritos aos estrangeiros que residam legalmente no território do Estado: proteção contra expulsão arbitrária (art. 7º) e direitos sociais como direito a condições de trabalho seguras, salário justo (art. 8º, 1, a); liberdade

sindical e de associação (art. 8º, 1, b) e saúde, segurança social e educação (art. 8º, 1, c).

A maioria dos direitos previstos pela Declaração, todavia, podem expressamente ser restritos, conforme previsão do art. 5º, 2; art. 7º e art. 8º, §1, b, por lei nacional que vise "à proteção da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública, da saúde ou moral públicas ou dos direitos e liberdades dos demais" (ONU, 1985).

Os direitos sociais, por sua vez, só são garantidos aos que preencham os requisitos de participação previstos em regulamento e desde que "tal não onere excessivamente os recursos do Estado" (ONU, 1985), conforme prevê o art. 8º, §1, c, da Declaração.

A prevalência dos direitos do Estado sobre os dos indivíduos, representada pela excessiva discricionariedade reconhecida ao Estado, que através de critérios vagos e subjetivos pode limitar direitos, reduz o alcance protetivo que poderia ser alcançado pela Declaração para proteção dos migrantes vai na contramão da humanização do direito internacional, que é o grande objetivo do direito internacional a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos e dos instrumentos protetivos que se seguiram a ela.

Os direitos humanos são um instrumento de limitação do poder do Estado frente o indivíduo e a Declaração parece inverter essa lógica ao pretender atribuir proteção ao ser humano que vive como estrangeiro desde que essa proteção não afete ou limite o direito/poder do Estado.

2. A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E DOS MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS, DE 1990

Em que pese, conforme mencionado anteriormente, os direitos dos trabalhadores migrantes tenham sido objeto de convenções da OIT — destacando-se a Convenção n. 97, de 1949, sobre trabalhadores migrantes e a Convenção n. 143, de 1975, relativa às migrações em condições abusivas e à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes —, a Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (CPDTM), adotada pela Resolução n. 45/158 da Assembleia Geral da ONU, de 18 de dezembro de 1990, foi a primeira convenção de direitos humanos no âmbito da ONU a tratar especificamente dos trabalhadores migrantes e faz parte do conjunto dos tratados do sistema global que protegem um grupo específico de pessoas particularmente vulnerável, decorrente do processo de multiplicação de direitos humanos que considera, segundo Bobbio (2004, p. 33), o homem não mais genericamente, mas visto em sua especificidade. Esses direitos esbarram, todavia, na "vontade" dos Estados e na sua soberania para decidir quem pode ou não ingressar, permanecer (e usufruir de direitos) em seus territórios.

A CPDTM, quando comparada com outras Convenções no âmbito da ONU é bastante complexa, possuindo 93 artigos[4]. É

[4] A título de exemplo e comparação, a convenção internacional sobre a

dividida em nove partes: depois de a Parte I definir conceitos essenciais à sua interpretação, a II apresenta uma cláusula geral de não discriminação; a Parte III lista os direitos que todos os migrantes, inclusive os indocumentados, devem usufruir; a Parte IV acrescenta direitos específicos dos migrantes regulares e a Parte V prevê direitos específicos de categorias específicas de migrantes (*p.e.* fronteiriços e sazonais); a sexta Parte detalha as obrigações e responsabilidades dos Estados e; as Partes VII, VIII e IV, por fim, tratam da aplicação da Convenção e suas possíveis reservas por parte dos Estados.

A Convenção reitera direitos gerais, já previstos em outros instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos — como o direito a vida, proibição de tortura e liberdades de opinião e expressão, dentre outros —, traz como seu princípio básico a não discriminação (art. 7) e prevê direitos específicos dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias como, por exemplo: A vedação de expulsões coletivas (art. 22,1), direito a assistência consular (art. 23); a proteção contra destruição de documentos (art. 21); direito a um tratamento não menos favorável que aquele concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de remuneração e outras condições de trabalho (art. 25, I, a) e emprego (art. 25, I, b); igualdade em matéria de segurança social em relação aos nacionais do Estado (art. 27); o direito a uma identidade e nacionalidade (art. 29) e de acesso a educação em condições de

---

eliminação de todas as formas de discriminação racial (onu, 1965) e a convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contraa mulher (onu, 1979) têm, respectivamente, 23 e 30 artigos.

igualdade com os nacionais aos filhos dos imigrantes. Os filhos dos imigrantes não poderão ainda ter negado ou limitado o acesso a estabelecimentos públicos de ensino (pré-escolar ou escolar) por motivo da situação migratória irregular de seus pais ou sua própria.

A parte IV da Convenção enuncia um *plus* de direitos restritos aos migrantes e seus familiares que se encontram em situação migratória regular, como os direitos de liberdade de locomoção no Estado de emprego (art. 39), liberdade sindical e de associação (art. 40) e participação política (art.41).

Os Estados-Parte têm ainda o dever de enviar ao Comité para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, instituído pelo art. 72 da CPDTM, relatórios periódicos sobre a implementação dos direitos previstos pela Convenção. Estes relatórios possibilitam o controle internacional sobre a implementação e respeito aos direitos humanos dos migrantes, o que não ocorre com os direitos previstos apenas no âmbito legal interno.

Apesar de praticamente todos os países serem afetados pela migração internacional, seja como países de origem, trânsito ou destino, a Convenção da ONU de 1990 permanece como o tratado de direitos humanos com o menor número de ratificações.

2.1 A tensão soberania e direitos humanos

O debate sobre a proteção dos direitos humanos dos mi-

grantes, principalmente os indocumentados, expõe a tensão entre os direitos deles, enquanto indivíduos, e a prerrogativa conferida aos Estados de determinar quem pode ingressar em seu território e/ou nele permanecer.

A Convenção busca equilibrar essa tensão ao prever significativos direitos aos migrantes indocumentados, mas em menor escala que os conferidos aos migrantes regulares e também ao dispor em seu art. 79 que "nenhuma disposição da presente Convenção afeta o direito de cada Estado Parte de estabelecer os critérios de admissão de trabalhadores migrantes e membros das suas famílias".

Apesar dessa tentativa de equacionar os direitos humanos individuais dos migrantes com as prerrogativas estatais, prevaleceram, ao fim, os interesses do Estado.

A Convenção traz em si o paradoxo de reconhecer expressamente que a soberania pode limitar direitos humanos nela expressos: "o resultado final foi um instrumento híbrido que ao mesmo tempo é uma sonora declaração de direitos individuais e um manifesto firme em apoio à soberania territorial do estado"[5] (BOSNIAK, 1991, p. 742, tradução nossa).

Observa-se que essa reserva de poderes ao Estado, expressa nos arts. 35, 42 e 56 da Convenção e feita provavelmente com o intuito de afastar o receio de muitos países em ratificá-la, além de não ter cumprido esse objetivo de ampliar a adesão internacional, limitou bastante o alcance de seus dispositivos protetivos, principalmente em relação aos migrantes indocumentados.

[5] Tradução livre de: "the ultimate result is a hybrid instrument once a ringing declaration of individual rights and a staunch manifesto in support of state territorial sovereignty" (BOSNIAK, 1991, p. 742).

A proteção que a Convenção confere às prerrogativas inerentes à soberania dos Estados dificulta o exercício dos direitos conferidos aos migrantes indocumentados — que são os migrantes em situação de maior vulnerabilidade — que para reivindica-los ficarão expostos a eventuais sanções ou deportação por conta de sua situação migratória irregular.

Não raro, esses migrantes deixam-se explorar devido a sua situação irregular e o empregador sente-se livre para explorá-lo por essa mesma razão, amparando-se no medo que têm de serem deportados e mantendo-os sob controle com a ameaça de entregá-los às autoridades migratórias. A irregularidade funciona como mordaça e cria uma inversão cruel, pois é o violador de direitos e não a vítima quem se sente mais livre em acionar as autoridades:

> Um dos nichos de exploração do trabalho análogo ao de escravo está justamente na exploração do trabalhador imigrante, submetido a condições ilegais ou precárias, ao qual se subordinam em razão do medo da deportação e da esperança de, com o trabalho, conseguir obter dinheiro e condições futuras de legalização (SALADINI, 2012, p. 163).

A CPDTM, assim, ao dar prevalência à soberania estatal no controle migratório, deixa sem qualquer proteção contra sanções o indocumentado que revele sua condição migratória para reivindi-

car os direitos previstos na Convenção. Igualmente, como destacado acima, os empregadores poderão se valer da ameaça de denunciar a irregularidade migratória para dissuadir os indocumentados de reivindicar seus direitos trabalhistas garantidos no art. 25 da CPDTM. O art. 35 da CPDTM, nesta linha, expressamente aduz a inexistência de qualquer imunidade ou anistia ao indocumentado que reivindique seus direitos garantidos pela Convenção:

> Nenhuma das disposições da parte III da presente Convenção deve ser interpretada como implicando a regularização da situação dos trabalhadores migrantes ou dos membros das suas famílias que se encontram indocumentados ou em situação irregular, ou um qualquer direito a ver regularizada a sua situação, nem como afetando as medidas destinadas a assegurar condições satisfatórias e equitativas para a migração internacional, previstas na parte VI da presente Convenção (ONU, 1990).

Situação semelhante ocorria na vigência da Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) que em seu art. 95 previa que "o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis" (BRASIL, 1980), mas vedava em seu art. 38 qualquer possibilidade administrativa de regularização migratória, praticamente inviabilizando a reivindicação de direitos por quem estivesse indocumentado. A nova lei de migração (Lei 13.445/2017) ao estabelecer como princípio da

política migratória a "V - promoção de entrada regular e de regularização documental" (BRASIL, 2017) mudou radicalmente esse cenário e tornou-se mais protetiva, nesse aspecto, que a CPDTM.

Assim, quando o Brasil vier a ratificar a Convenção, deverá ser aplicada a disposição da Lei pelo princípio do *pro homine:*

> Por força do disposto nos tratados de direitos humanos, os ordenamentos jurídicos internacional e interno mostram-se em constante interação no propósito comum de salvaguardar os direitos consagrados, prevalecendo a norma – de origem internacional ou interna – que em cada caso melhor proteja o ser humano (TRINDADE, 2006, p. 413).

Assim, a CPDTM deve ser revisada para que efetivamente possa garantir o direito a ter direitos (ARENDT, 1989), no sentido de que os direitos humanos ao invés de fazer concessões à soberania e que reduzem seu alcance, devem desafiá-la, colocando-se acima dela, para que seja alcançada, na prática, a universalidade dos direitos humanos.

3 O BRASIL E A CONVENÇÃO DOS TRABALHADORES MIGRANTES DA ONU

O Brasil é o único país da América do Sul, junto com a República do Suriname, que não ratificou a CPDTM (ONU, 2016), embora a tenha assinado em 2009.

Visando a humanizar a política migratória brasileira, bastante restritiva durante a vigência da Lei 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro, o Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução Normativa nº 108 que trata da "concessão de visto temporário ou permanente e permanência definitiva a título de reunião familiar", havendo que se destacar que a resolução permite que o visto seja concedido a cônjuge ou companheiro(a) independente de sexo. Com esta resolução normativa, o CNIg visou a assegurar o direito de reunificação familiar, previsto no art. 44, 2 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990 da ONU, ainda não ratificada pelo Brasil.

A Lei 13.445/2017, que entrou em vigor em 21 de novembro de 2017 e instituiu a lei de migração em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, garante o direito à reunião familiar (art. 3º, VIII) e prevê a concessão de visto para esta hipótese (art. 14, I, i).

O caso do visto de unificação familiar, ilustra que embora a Convenção ainda não tenha sido ratificada pelo Estado brasileiro exerceu influência no processo de humanização o da política migratória brasileira que tinha como principal marco legal, até a entrada em vigor da Lei 13.445/2017, a Lei 6.815/1980, elaborada sob a lógica de um Estado policial e em contradição com a ordem constitucional democrática fundada pela Constituição de 1988.

A Lei 13.445/2017 avançou bastante no campo dos direitos humanos em relação à legislação anterior ao lograr trazer as migrações internacionais do campo de discussão e política de segurança nacional para o de direitos humanos ao reconhecer o mi-

grante como sujeito de direitos.

Apesar de ter dado um importante passo nesse caminho, com a assinatura da CPDTM em 2009 e a aprovação e entrada em vigor da Lei 13.445/2017, é importante que o Brasil assuma frente à comunidade internacional o compromisso de assegurar os direitos humanos dos migrantes, o que os dotará de uma maior justiciabilidade e demonstrará um maior compromisso do Estado brasileiro na proteção desses direitos, inclusive mediante o dever de "prestar contas" de suas ações no campo da humanização da política migratória através de relatórios periódicos ao Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias:

Ter aceitado se submeter à revisão de uma "autoridade" internacional é, sem dúvida, um fator que pressiona, com importância variável, a favor do cumprimento de ditas obrigações. Ao ratificar a Convenção, os países expõem-se deliberadamente ao escrutínio, externo e interno, nesta área (ALBA, 2008, p.57)[6].

A ratificação da CPDTM pelo Estado brasileiro beneficiará não só aos estrangeiros que escolham o Brasil para viver, mas também aos brasileiros que optem por emigrar: a Convenção prevê direitos dos trabalhadores migrantes nos países de trânsito, chegada e de origem (antes da partida do migrante) e neste aspecto é mais abrangente que a nova Lei de Migração em vigor, que em embora preveja em seu capítulo VII políticas públicas para os emigrantes,

[6] Tradução livre de: "Haber aceptado el someterse a la revisión de uma 'autoridad' internacional es,indudablemente, un fator que pressiona, con importancia variable, en favor del cumplimiento de dichas obligaciones. Al ratificar la Convención los países se exponen deliberadamente al escrutínio exterior, y al interior, em este ámbito" (ALBA, 2008, p. 57).

não prevê obrigações ao Estado brasileiro na fase preparatória para a migração.

A ratificação da CPDTM ainda, por força do §2º do art. 5º da Constituição Federal de 1988, conferiria um regime jurídico-constitucional diferenciado à proteção dos direitos dos migrantes, elevando-os à condição de direitos e garantias fundamentais e a CPDTM, assim, serviria como parâmetro para controle de convencionalidade:

> À medida que os tratados de direitos humanos ou são **materialmente** constitucionais (art. 5º, §2º, CF) ou **material e formalmente** constitucionais (art.5º, §3º, CF/1988), é lícito entender que, para além do clássico **controle de constitucionalidade**, deve ainda existir (doravante) um ***controle de convencionalidade*** das leis, que é a compatibilização da produção normativa doméstica com os tratados de direitos humanos ratificados pelo governo e em vigor no país. (MAZZUOLI, 2013, destaques no original).

Ainda que assim não se considere, na esteira da jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal[7] que atribui aos tratados de direitos humanos *status* supralegal (estão acima das leis,

[7] Cf. RE 466.343-SP e HC 87.585-TO.

mas abaixo da Constituição), a CPDTM serviria ainda para o controle de legalidade. Neste sentido, a própria CPDTM, em seu art. 84 prevê que "cada Estado Parte deverá se comprometer a adotar todas as medidas legislativas e outras que se afigurem necessárias à aplicação da Convenção" (ONU, 1990).

Em suma, a ratificação da CPDTM — mormente se realizada nos moldes do §3º d art. 5º da CF/1988 — pelo Brasil mostrará seu firme compromisso, perante a comunidade internacional, com a humanização de sua política migratória, que já foi iniciada, no âmbito interno, com a aprovação e entrada em vigor da Lei 13.445/2017.

4 CONCLUSÃO

No sistema global de proteção dos direitos humanos, as migrações internacionais foram objeto de preocupação da ONU a partir da década de 1980, quando os migrantes foram tema de uma Declaração e uma Convenção específicas. Esses documentos jurídicos, todavia, tentam equacionar a tensão entre a soberania e os direitos humanos, mas prevalecem em seus textos a prerrogativa estatal de determinar quem pode ingressar e permanecer em seu território. Apesar disso, são importantes instrumentos que reconhecem, no âmbito global, importantes direitos que são peculiares ao contexto das migrações internacionais.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias

é a convenção de direitos humanos no âmbito da ONU com o menor número de ratificações por parte de seus Estados membros e a grande maioria de seus signatários é composta por países apenas de origem de fluxos migratórios, o que retrata a falta de interesse político da comunidade internacional em efetivar os direitos dos migrantes.

O Brasil, embora seja país de origem, destino e trânsito de migrantes, não é signatário da Convenção da ONU sobre os trabalhadores migrantes, nem da Convenção 143 da OIT, assim, conclui-se que para que se consolide o compromisso com a humanização de sua política migratória no âmbito externo, assumido no âmbito interno com a entrada em vigor da Lei 13.445/2017, são necessárias as ratificações Convenção da ONU sobre os trabalhadores migrantes de 1990 e a Convenção 143 da OIT, principalmente se realizadas de acordo com o procedimento previsto no §3º do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALBA, Francisco. El papel de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos em la salvaguardia de los mismos. El caso de la convención internacional sobre los derechos de los trabajadores inmigrantes. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 16, n. 31,2008. Disponível em: http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/93>. Acesso em: 22 set. 2020.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2015.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL, Decreto nº 10.088 de 05 de novembro de 2019. Consolida os atos normativos editados pelo poder executivo que dispõem sobre a promulgação de convenções e ratificações da OIT ratificadas pela Republica Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#:~:text= Consolida%20atos%20normativos%20editados%20pelo,pela%20Rep%C3%BAblica%20Federativa%20do%20Brasil.

BOSNIAK, Linda S. Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention. *The International Migration Review*, Vol. 25, n. 4, Special Issue, 1991). Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/2546843?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 01 mar. 2020. p. 737-770.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. *Direitos humanos dos migrantes*: ordem jurídica internacional e brasileira. Curitiba: Juruá, 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. In: BOGDANDY, Armin von et. al. [orgs.]. *Estudos avançados de direitos humanos*: direitos humanos, democracia e integração jurídica, a emergência de um novo direito público. São Paulo: Elsevier, 2013. Livro digital.

DAS NAÇÕES UNIDAS. *Os direitos dos trabalhadores migrantes* [Ficha Informativa nº 24]. Lisboa: Procuradoria-Geral da República, 2002. *United Nations treaty collection*. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en>.Acesso em: 7 set.2020

_____. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os*

Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada pela Resolução 45/158 da Assembléia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1990. Disponível em:

<http://acnudh.org/wpcontent/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3oInternacionalpara- a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-

Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>. Acesso em 19 jun. 2020.

_____. *Declaração sobre os direitos humanos dos indivíduos que não são nacionais do país em que vivem*, adotada pela Assembléia Geral em sua resolução 40/144, de 13 dedezembro_de_1985.Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/declaracao-sobre-os-direitos-humanosdos- individuos-que-nao-sao-nacionais-do-pais-em-que-vivem.html>. Acesso em: 1º fev.2018.

RANZ, Susana Rodera. La labor de la Organización de las Naciones Unidas en la protección internacional de los derechos humanos de los migrantes em situación irregular: de la Declaración Universal de Derechos Humanos a la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratórios. *In:* SANCHO, Ángel G. Chueca (org.). *Derechos humanos,inmigrantes em situación irregular y Unión Europea*. Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 113- 134.

SALADINI, Ana Paula Sefrin. *Trabalho e imigração*: os direitos sociais do trabalhador imigrante sob a perspectiva dos direitos fundamentais. São Paulo, SP: LTr, 2012.16

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

O PRINCÍPIO DA ACOLHIDA HUMANITÁRIA NA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: O MANDATO DA CRUZ VERMELHA BRASILEIRA NA ACOLHIDA DE REFUGIADOS E MIGRANTES

Ádria Saviano Fabricio da Silva
César Augusto S. da Silva

INTRODUÇÃO

A Nova Lei de Migração representa em sua essência uma transformação, ao menos teórica, mais do que necessária para enfrentar as consequências negativas deixadas pelo arcabouço jurídico anterior. É notável o impacto simbólico que a Lei de Migração causou para a forma como se produzia e como se efetivava a política migratória brasileira até então. Nesse sentido, é interessante observar duas esferas que dialogam com os impactos da referida lei: a construção teórica e a realidade prática. Considerando que conseguimos verificar aprimoramentos em ambas, partiremos para uma análise pormenorizada de uma das transformações conceituais advindas da nova lei que hoje já conta com quase três anos de existência: a acolhida humanitária, consagrada em seu artigo 3º, inciso VI, enquanto um princípio que rege a nova legislação.

Na presente discussão trataremos da acolhida humanitária enquanto um conceito com desdobramentos em distintas esferas e suas correlações, conforme inova o ordenamento jurídico por meio da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), produzindo algumas consequências ao longo dos quase três anos de vigência. A acolhida humanitária surge enquanto princípio irradiador de modo a pautar a atuação dos operadores da legislação migratória no Brasil, assim como para inspirar organizações em nível internacional que atuam no território nacional, como a Cruz Vermelha Brasileira. Propõe-se evidenciar a coincidência entre a teoria e a prática, em uma práxis de atividade humanitária, afim de demonstrar que tais dimensões coexistem, de modo a conformar o que nos parece ser, por fim, a acolhida humanitária.

I. O PRINCÍPIO DA ACOLHIDA HUMANITÁRIA NA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Em termos de legislação migratória, a acolhida humanitária representa uma nova possibilidade de abrangência para aqueles migrantes internacionais que necessitam de proteção, porém não podem ser facilmente abarcados pela definição clássica de refugiado – constante na Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados – que se refere àquela pessoa que "temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacio-

nalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país" (ACNUR, 1951, p. 137).

É de fundamental importância considerarmos como perspectiva inicial, a compreensão da acolhida humanitária enquanto princípio norteador tanto da política migratória brasileira quanto da atuação das redes locais, regionais e nacionais de acolhimento de refugiados e migrantes, as quais envolvem todas as instituições privadas, públicas e do terceiro setor que convergem a sua atuação para objetivos de razões humanitárias. Ao nortear a nova definição do que seria a política migratória brasileira, a acolhida humanitária representa uma promoção da regularização documental e da declaração da promoção de entrada regular enquanto pilares do sistema (DPU; OIM, 2018).

Ao pautar as novas diretrizes do que seria a política migratória brasileira, a acolhida humanitária representa uma promoção da regularização documental e da declaração da promoção de entrada regular enquanto pilares do sistema (DPU; OIM, 2018). Essa nova perspectiva perante a regularização dos indocumentados e da não criminalização destas pessoas centraliza a pessoa beneficiária ou destinatária enquanto ser que possui dignidade. Tais pessoas podem recuperar a condição de cidadão ao adentrar uma nova nação sem maiores dificuldades, pois a elas foram garantidos esses direitos (pelo menos teoricamente) por um corpo jurídico que pensa o imigrante internacional como sujeito protagonista de sua história, digno de proteção e das melhores condições de vida.

II. A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA E DO CRESCENTE VERMELHO NA ACOLHIDA DE IMIGRANTES E REFUGIADOS

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (MICV) se dedica ao alívio do sofrimento de toda a humanidade de modo particularmente abrangente, ou seja, capilarizando-se ao longo de todo o mundo, com o seu sistema de competências tripartido, de modo a atender todas as partes do globo sem qualquer tipo de discriminação ou preferência. Nesse sentido, percebe-se que o Movimento tem contato próximo com senão todas, a maioria das maiores emergências globais da atualidade, dentre elas, os fluxos migratórios forçados.

Sobre a atuação e as justificativas do MICV para o seu modo de ser e de agir no que tange aos fluxos migratórios, podemos verificar três princípios fundamentais do Movimento em particular enquanto orientações basilares a guiar suas ações desde a sua criação em 1863: a universalidade, a humanidade e a imparcialidade, os quais podem ser traduzidos em uma atuação universal para todos os seres humanos, em todo os lugares que necessitem de assistência humanitária, com o objetivo de aliviar o sofrimento humano, sem discriminação de qualquer natureza, incluindo a nacionalidade (PICTET, 1979).

É especialmente interessante analisar para os objetivos aqui demonstrados, a atuação dos órgãos do Movimento Internacional, a fim de demonstrar a complementariedade enquanto unidade de significado que potencializa as suas ações. Na sequência serão indicadas as competências e a jurisdição de cada órgão interno do Movimento (CICV, FICV e CVB) no que tange ao deslocamento forçado no Brasil.

A Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV) regula a atuação das Sociedades Nacionais em todo o mundo em termos de diretrizes organizacionais em política migratória. A política migratória vigente define a atuação das Sociedades Nacionais, dentre elas a Cruz Vermelha Brasileira, sob a égide dos seguintes princípios, os quais buscam enfrentar integralmente os desafios vivenciados pelos migrantes internacionais: *Focus on the Needs and Vulnerabilities of Migrants; Include Migrants in Humanitarian Programming; Support the Aspirations of Migrants; Recognize the Rights of Migrants; Link Assistance, Protection and Humanitarian Advocacy for Migrants; Build Partnerships for Migrants; Work Along the Migratory Trails; Assist Migrants in Return; Respond to the Displacement of Populations; Alleviate Migratory Pressures on Communities of Origin* (IFRC, 2009).

Particularmente sobre o princípio de reconhecimento do direito dos migrantes ("'Recognize the Rights of Migrants"), observamos a importância da regularização da situação migratória e, consequentemente, do princípio da acolhida humanitária, pois estando o migrante internacional impedido de acessar institutos como esse, todos os seus demais direitos serão obstados e a sua

existência será relegada à marginalidade, gerando multifacetadas vulnerabilidades:

> States have the right to regulate migration in their domestic legislation and through administrative policies and practices. At the same time, they are required to respect, protect, and fulfil the rights of migrants. **This obligation includes measures to safeguard access to the asylum system**, as well as action against discriminatory and exploitative practices**, such as the exclusion of migrants from services** and assistance responding to their basic needs. (IFRC, 2009, p. 7, grifo nosso)

Já o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), apesar de possuir como mandato principal a proteção da vida e da dignidade das vítimas das pessoas afetadas pelos conflitos armados, se faz presente na atuação junto a situações de deslocamento forçado oferecendo os serviços de Restabelecimento de Laços Familiares (RLF), o qual trata tanto da manutenção dos laços, quanto do seu restabelecimento. Assim como atua no fortalecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos enquanto uma das causas centrais do deslocamento forçado (LE BIHAN, 2017).

O CICV busca, nesse cenário, proporcionar melhores condições de vida e dignificar tanto o contingente migratório quanto a população receptora. Busca, também o fortalecimento das capacidades da Cruz Vermelha Brasileira, além de atuar em projetos

que aprimorem os sistemas de saneamento básico e proporcionem água. Por fim a Sociedade Nacional do Brasil, ou Cruz Vermelha Brasileira (CVB), dividida em filiais estaduais e municipais presentes na maioria dos estados brasileiros, é responsável por atuar com a promoção da acolhida humanitária de refugiados, migrantes e apátridas que permaneçam ou transitem pelo território nacional, desde medidas de acolhimento emergenciais até soluções duradouras.

A CVB, conforme o art. 10º, do Estatuto da Cruz Vermelha Brasileira, tem por missão "prevenir e aliviar, com absoluta imparcialidade, os sofrimentos humanos, sem distinção de raça, **nacionalidade**, idioma, gênero, nível social, religião e opinião política ou qualquer outro viés discriminatório, **contribuindo para a defesa da vida, da saúde e da dignidade humana"** (BRASIL, 2016, grifo nosso). Além disso, o seu estatuto preconiza que:

> As atividades da CVB devem focar-se no desafio de melhorar a **situação das pessoas mais vulneráveis**, ou seja, aquelas que se encontram expostas às situações que ameacem sua **sobrevivência** ou sua capacidade de viver com um mínimo de **segurança social e econômica, e dignidade humana**. (BRASIL, 2016, grifo nosso)

E também levando em consideração os seguintes elementos da missão institucional da Cruz Vermelha Brasileira: **Apoio a**

populações de migrantes nacionais e internacionais (art. 11, §2º, VII, do Estatuto da Cruz Vermelha Brasileira) e **Agir para restaurar de ligações familiares,** de acordo com a Estratégia de Restabelecimento de Laços Familiares adotada pelo Conselho de Delegados da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, de 2007 (art. 11, §1º, XI, do Estatuto da Cruz Vermelha Brasileira); podemos verificar o alto nível de comprometimento desta instituição com a busca pela proteção da vida e da dignidade de refugiados e migrantes.

III. A ACOLHIDA HUMANITÁRIA DE REFUGIADOS E MIGRANTES PELA CRUZ VERMELHA BRASILEIRA

Particularmente quanto aos deslocamentos forçados provenientes de violações maciças de direitos humanos, como no caso venezuelano, verificamos a fundamental atuação da Federação Internacional da Cruz Vermelha em cooperação com as Sociedades Nacionais, como a Cruz Vermelha Brasileira. Com o aumento exponencial da demanda para ajudar os venezuelanos, os quais se deslocam forçadamente da crise humanitária que assola o seu país, a Cruz Vermelha Brasileira enquanto Sociedade Nacional busca, nesse contexto, atenuar o seu sofrimento, com a implementação de projetos de integração local e de acolhida humanitária, particularmente nos estados de Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Amazonas.

Considerando que um dos grandes deveres da Cruz Vermelha Brasileira é prestar acolhimento à população migrante e contribuir com a sociedade civil para a melhoria do sentimento geral de bem-estar através da prestação de serviços e da difusão de conhecimento e, munida desses princípios, com a intenção de encontrar soluções, foi criado o "Projeto Migrações", proveniente do "Chamamento Migração" e financiado na América Latina pela FICV, conta com atividades como a promoção à saúde e higiene, o apoio psicossocial (APS), o RLF e orientações sobre Proteção, Gênero e Inclusão (PGI) (CVB, 2020).

Os programas e projetos idealizados pela CVB direcionados à resposta humanitária aos fluxos de deslocamentos forçados, como o Projeto Migrações, possuem como objetivos: a promoção da acolhida humanitária; a integração local dos contingentes populacionais migrantes em situação de vulnerabilidade; e a salvaguarda de seus direitos humanos, de sua dignidade e de seu bem-estar. Além disso, é importante destacar o trabalho conjunto da CVB com a FICV, considerando o seu propósito uno de responder às necessidades humanitárias dos migrantes ao longo de sua jornada, prestando-lhes assistência, ofertando-lhes proteção e promovendo a conscientização acerca de seus direitos (FICV, 2009).

Outrossim, fundamentando-se nos documentos *"The legal framework for migrants and refugees: an introduction for Red Cross and Red Crescent Staff and Volunteers"* e no *"IFRC Global Strategy on Migration 2018 – 2022: Reducing Vulnerability, Enhancing Resilience"*, a CVB propôs iniciativas com base em três pilares de proteção: a proteção, a assistência e a conscientização.

Proveniente da *"Red Cross Red Crescent's Approach to Migration"*, e considerando os objetivos do Movimento no que tange à migração – salvar vidas e promover a dignidade, garantir uma vida segura e resiliente e prover inclusão social de migrantes –, os pilares *"Protection"*, *"Assistance"* e *"Awareness Raising and promotion of respect for diversity, non-violence and social inclusion"* são, respectivamente, a primeira, segunda e terceira instâncias de atuação junto aos migrantes vulneráveis.

Sobre o reestabelecimento de laços familiares, podemos dizer que é o principal ponto de suporte por meio do qual o Movimento se insere na vertente do Direito Internacional dos Refugiados. Nesse sentido, o CICV trabalha através do programa *Restoring Family Links (RFL)* para: prevenir desaparecimentos e separações; esclarecer o destino de pessoas desaparecidas; coletar, gerenciar e encaminhar informações de falecidos; organizar a troca de notícias entre familiares; restabelecer e manter o contato entre familiares; reunificar famílias; e transmitir documentos oficiais emitidos por autoridades (CICR, 2001).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha apresenta como mandato principal a proteção da vida e da dignidade das vítimas das pessoas afetadas pelas guerras nacionais e internacionais, e se faz presente na ação perante o direito internacional dos refugiados, ofertando serviços de reunião e de unidade familiar. Assim como

atua no fortalecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos enquanto uma das causas centrais do deslocamento forçado.

O CICV visa, portanto, proporcionar melhores condições de vida e dignificar tanto o contingente migratório quanto a população receptora. Sua atuação demonstra que a compartimentalização do direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados é meramente didática, com diversas situações em que estes ramos do direito internacional atuam simultaneamente em prol da proteção global da pessoa humana.

A materialização do princípio da acolhida humanitária prevista na nova lei de migração brasileira, enquanto uma das novas diretrizes da política migratória evidencia a atuação da Cruz Vermelha Brasileira em projetos que buscam o acolhimento à população migrante no país, contribuindo com a sociedade civil organizada na prestação de serviços aos migrantes vulneráveis, de modo a encontrar soluções duráveis, tal qual o "Projeto Migrações", enquanto produto dos trabalhos desta instituição na América Latina, contando com atividades em São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Amazonas.

Embora possam ser evidenciados às diversas dificuldades que a sociedade civil organizada e as próprias autoridades nacionais venham enfrentando para colocar em prática a nova legislação brasileira em matéria migratória que completa apenas 3 anos de vigência no ano de 2020, pode-se pontuar que pela primeira vez na sua história, o Brasil apresenta uma legislação migratória geral que centraliza princípios normativos ligados diretamente aos direitos

humanos, assim como ao direito internacional de proteção da pessoa humana em geral, tal qual o princípio da acolhida humanitária.

Por fim, a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho normatizam a atuação de suas sociedades nacionais em todo o planeta, estabelecendo diretrizes e normativas para configurar suas ações, incluindo atuar perante os Estados no tema migratório. A política migratória vigente define a atuação destas sociedades, dentre elas a Cruz Vermelha Brasileira, sob a égide de vários princípios normativos que buscam os quais buscam atender os desafios enfrentados por migrantes internacionais nos países de acolhida, tais quais o reconhecimento do direito dos migrantes ou o apoio às aspirações dos migrantes nestes novos países.

REFERÊNCIAS FINAIS

ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados.** Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189, p. 137.

BRASIL. Decreto Federal nº 8.885, de 24 de outubro 2016. **Aprova o Estatuto da Cruz Vermelha Brasileira.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8885.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.885%2C%20DE%2024,Estatuto%20da%20Cruz%20Vermelha%20Brasileira. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/

ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20o%20emigrante. Acesso em: 19 set. 2020.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR). **El restablecimiento del contacto entre familiares: guia para uso de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.** Ginevra: División de la Agencia Central de Búsquedas y de Actividades de Protección, 2001.

CRUZ VERMELHA BRASILEIRA. **Chamamento Migração 2020.** Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Comunicação, 2020. Disponível em: http://www.cruzvermelha.org.br/pb/chamamento-migracao-2020/ Acesso em: 26 set. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU); ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). **Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo.** Módulo II. IOM Development Fund; Escola Superior da Defensoria Pública da União, 2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS (IFRC). **Policy on migration.** Nairobi: 17th General Assembly of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2009.

LE BIHAN, Stéphanie. Addressing the protection and assistance needs of migrants: The ICRC approach to migration. **International Review of the Red Cross: Migration and displacement.** Geneva: ICRC, 2017. p. 99-119.

PICTET, J. **The Fundamental Principles of the Red Cross.** Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 1979.

O TRATAMENTO DA APATRIDIA NA LEI 13.445 DE 2017

Renata Alvares Gaspar
Sara Andréia da Silva Castro

A apatridia desafia o direito internacional, em especial no tocante aos direitos humanos, por tocar pontos sensíveis, por vezes relacionados ao que se considera "domínio exclusivo do estado" (ACCIOLY, 2019), já que a determinação da nacionalidade, em regra, está sob arbítrio dos estados nacionais, com algumas matizações, considerando as normas jurídicas de origem internacional relacionadas ao refúgio e a própria condição de apatridia.

A atribuição da nacionalidade, bem como sua exclusão, como prerrogativas dos estados, está na raiz do surgimento da apatridia e tornam-se preocupação do direito internacional quando os apátridas transitam, deixando para trás sua residência habitual ou residência de origem (FULLERTON, 2013, p. 20-28).

A escolha do termo "preocupação" decorre do reconhecimento de que a apatridia é sempre uma temática afeita ao direito

internacional dos direitos humanos, já que, mesmo ao interior dos estados de origem, os apátridas são privados de direitos fundamentais (SWIDER, 2014) e sua retirada ou negativa de concessão pode ser utilizada como ferramenta de perseguição. De acordo com as estimativas da ACNUR, existiam em 2009 aproximadamente 6.6 milhões de pessoas identificadas como apátridas e, ainda, outra de que haviam 12 milhões de pessoas que poderiam ser considerados apátridas em todo o mundo, considerando que em tais dados há subnotificação (FULLERTON, 2013, p.10).

Partindo de tal perspectiva, o presente ensaio buscará de forma breve, dado o espaço deste trabalho, entender o contexto do tratamento normativo da apatridia na Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração - LM) que substitui o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), por haver, em todo texto, uma única só menção a questão da apatridia.

Entender quais foram os fatores que conformaram o tratamento dado na nova LM ao apátrida é o objetivo deste ensaio; não se pretende – nem poderia haver tal pretensão - exaurir a questão, mas apenas e tão-somente provocar reflexões sobre a questão.

Para alcançar os resultados foi realizada pesquisa bibliografia sobre os termos apatridia, nacionalidade e cidadania, a partir das normas convencionais e da jurisprudência de tribunais internacionais, em especial Corte Internacional de Justiça e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, além de documentos e informes produzidos pelo Ministério da Justiça do Brasil, responsável pela coordenação dos assuntos migratórios através de portarias, resoluções e informes.

Esta análise está amparada na metodologia da teoria crítica do direito, fundamentada na gramática dos direitos humanos, sendo estes compreendidos em todas as suas dimensões, ao amparo dos Objetivos do Milênio 2030+ e do entendimento de que "ninguém deve ficar fora".

Os tópicos de desenvolvimento propostos são: I. A apatridia e seu tratamento normativo; ii. Globalização, mobilidade e direitos humanos; e III. A LM e a apatrida.

1. A apatridia e seu tratamento normativo

O conceito jurídico de apatridia, segundo a ONU[1], a define de *"iure"* (OPESKIN, SHEARER, 2012, p.8), como aquele que não tem assegurado o direito a nenhuma nacionalidade. Considerada a vulnerabilidade adicional dada pela ausência de proteção de um estado e que, com frequência, tem intersecção com o refúgio, a condição de apátrida demanda maior atenção e reconhecimento do direito internacional de forma a criar condições de proteção a essa condição, pois a invisibilidade é um problema central a efetividade das ações protetivas (FULLERTON, 2013, pg.2-4).

As relações existentes entre a apatridia, nacionalidade, ci-

[1] In a world of Nation States, the de jure stateless are on their own. The stateless do not have the right to claim membership in any of the more than 190nations that make up the international community. The stateless sometimes fear persecution; sometimes not. The stateless sometimes lack birth certificates; sometimes not. The stateless sometimes have legal authorization to reside and work; sometimes not. But always – by definition—their situation is insecure. They need surrogate protection, too.

dadania e minorias, faz que em períodos de ruptura (como são os períodos de conflito bélico), a ausência de nacionalidade seja um marcador adicional de vulnerabilidade e ao mesmo tempo levem há maior visibilidade dos apátridas, em razão da mobilidade de grupos de população para além das fronteiras de seus estados de residência habitual na condição de refugiados indocumentados; a ausência de nacionalidade pode ser impeditiva para lograr-se proteção no sistema internacional, em especial quando a proteção tem seu direcionamento com base na nacionalidade. As populações kurdas Faili e khavari (TUCKER, 2014) no Irã e os kurdos sírios Makutmeen (MCGEE, 2014), são um exemplo da negação de proteção aos indivíduos em condição de apatrida. O reconhecimento da existência do conflito na Síria assegura acesso dessa população a programas de acolhimento de refugiados na União Européia, nos casos dos apátridas, a ausência de vínculo de nacionalidade, pode ser óbice de acesso a esses programas.

A apatridia evidencia que o poder soberano estatal de determinar a nacionalidade, atrela seu reconhecimento aos direitos de cidadania; com isso, excluir contingentes populacionais em função de tal critério, pode leva-los a invisibilidade protetiva das normas de proteção, em especial àqueles direitos derivados dos Direito Humanos, o que seria uma exclusão em função da origem das pessoas.

As primeiras referências normativas a fazer menção a apatridia remontam às Convenções firmadas no âmbito da Sociedade das Nações, com destaque para o protocolo especial relativo a apatrida, firmado em Haia em 1930; da leitura do protocolo pode ex-

trair-se que a preocupação era atribuição de responsabilidade dos estados em relação ao indivíduo em condição de apatrida, a partir das Convenções de 1954 e 1961 a proteção dos direitos humanos passa a ser o foco central e são melhor delimitados os conceitos de a patridia e sua distinção do refúgio.

As Convenções de Genebra, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, de 1949 e seus protocolos de 1977, bem como as Convenções de 1951(refúgio) e seus protocolos adicionais foram marcos iniciais, porém somente com a Convenção específica sobre Apatridia de 1954 há uma distinção clara entre o refúgio e a apatridia. Desde o preâmbulo do documento há indicação sobre o conceito de apatridia e a determinação de proteção especifica, no art. 1º, §3º, o que delimita o fim da invisibilidade jurídica do apátrida na seara internacional.

No período imediato ao pós II guerra mundial, houve a necessidade de delimitar proteção específica ao apátrida, dado o incremento deste fenômeno social naquela ocasião; contudo acreditava-se tratar de situação temporária e com tendência a diminuição, o que, com o tempo, demonstrou ser um equivoco (FULLERTON 2013, p.4).

A Convenção para redução da apatridia procurou comprometer os estados a evitar as causas da apatridia e a criar mecanismo de sua redução; em diferentes partes do documento fica determinado o dever do estado em conceder nacionalidade aos nascidos em seu território e que tenham risco de torna-se apátridas se não houver concessão da nacionalidade pelo critério dos *ius solis,* além de outras previsões para facilitar aquisição de nacionalidade.

Em relação às duas Convenções específicas sobre o tema (1954 e 1961), cabe destaque para o parco número de ratificações, 45 países em 2013 (FULLERTON, 2013, p.4) e o fato de que muitos dos estados signatários fizeram reservas relacionadas em sua maioria a possibilidade de retirada de nacionalidade originária ou derivada, vinculadas a disposições de seu direito interno[2]. O Brasil, que ratificou a Convenção 1961 somente em 2007, fez reserva para manter possibilidade de retirada de nacionalidade de indivíduos que apresentem condutas consideradas prejudiciais aos interesses do estado brasileiro.

Outras Convenções e Tratados se relacionam com o tema, por cuidar de pontos sensíveis a apatridia, e que formam um arcabouço jurídico internacional. As diferenças de gênero se encontram na raíz de alguns fatores que geram a apatridia, como a distinção entre a possibilidade de homens e mulheres em transmitir nacionalidade que pode levar a condição de apatridia de seus filhos, ou as modificações compulsória de nacionalidade de mulheres pelo casamento.

Desse modo, as Convenções que versam sobre igualdade de gênero, vedação de discriminação por origem, tem relação indireta com a proteção e prevenção a apatridia são exemplos o Pacto dos Direitos Econômicos e Sociais de 1966, que no art. 3º determina a igualdade de gênero, a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), de

[2] Países que estabeleceram reservas a Convenção sobre estatuto do apátrida de 1954-Alemanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Brasil, Colômbia, Espanha, França, Geórgia, Irlanda, Itália, Jamaica, Lituânia, Nova Zelândia, Nigéria, Tunísia e Reino Unido e Irlanda do Norte.

1979 já no preâmbulo reafirma a igualdade, também mencionada no art. 1º além da menção especifica a nacionalidade como direito no artigo 9º, a Convenção Internacional Sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Social, que em seu art. 1º veda a discriminação pautada na origem e no art. 5º determina a nacionalidade como direito, assim como o direito de escolha do cônjuge.

Os Khavans no Irã, população de origem Afegã, uma minoria étnica e religiosa da região de fronteira entre Afeganistão e Irã. Nas uniões entre homens de origem Khavan, em regra em situação de indocumentação, e mulheres iranianas os filhos dessa união não tem atribuição de nacionalidade iraniana com base no *ius solis* ou no *ius sanguinis*, pois pela legislação local não há possibilidade de transmissão de nacionalidade pelas mulheres (TUCKER, 2014), semelhante situação é observada com os Kurdos sírios (MCGEE; ALBARAZI, 2020, p.4-6), (MCGEE, 2014).

Com base na ausência de uma nacionalidade determinada esses grupos sofrem restrições de direitos no âmbito interno de seus estados e quando cruzam as fronteiras, a ausência de nacionalidade, os impede à obtenção de refúgio e a programas voltados para grupos específicos, como ocorreu recentemente no caso da Síria, que oferecia programas de acolhimento apenas aos refugiados. A apatridia os impedia de serem reconhecidos como tal (MCGEE; ALBARAZI, 2020, 2020, p. 5).

A Convenção dos Direitos das Crianças de 1989 em seus arts. 7° e 8° determinam a nacionalidade como direito e ao estado, o dever de garantir tal direito, sempre que uma criança nascida no território de um estado tenha na negativa da concessão da nacio-

nalidade com base no *ius solis*, risco de converter-se em apátrida. Neste caso seria dever do estado a concessão da nacionalidade.

No âmbito do sistema interamericano de direitos humanos é emblemático o caso das meninas "Yean e Bosicos", filhas de pais haitianos indocumentados, residentes na República Dominicana, que tiveram o direito a nacionalidade negado com fundamento no *status* de indocumentados dos pais. Como consequência foram impedidas de acessar recursos essenciais como documentos escolares e serviços de saúde. O caso foi submetido a Corte Interamericana de Direitos e resultou na condenação da República Dominicana e determinação de reparação as partes afetadas (VAL; LIMA, 2017).

No âmbito do sistema interamericano, segundo Jubilut (2017) nas situações em que populações se encontravam sob risco de torna-se apátrida, a tendência sempre foi a atuação espontânea dos estados , o que na visão da autora demonstra uma cultura com predisposição a eliminação da apatridia.

2. Globalização, mobilidade e direitos humanos

O aumento da mobilidade humana é reconhecido como uma das consequências da globalização (REDIN, 2020) (GUERRA, 2017, p.1733-36), em especial em seu viés econômico; entretanto, para além dos desdobramento que possuem relação direta com questões econômicas, os deslocamentos forçados são uma de suas consequências. Em 2015 somavam 65 milhões em deslocados por conflitos e 25 milhões em decorrência de desastres naturais com

repercussão sobre o aumento das pessoas em condição de apátrida, por torna-las visíveis na comunidade internacional e em condição de vulnerabilidade aumentada pela falta de pertencimento a um estado que lhe assegure direitos fundamentais.

Na atualidade, o risco de uma pessoa se torna deslocada é 60 % maior do que na década de 70, o tempo médio estimado entre 17 e 23 anos de duração dos períodos de afastamento do local de origem , ou seja, uma geração completa o que aponta para urgência da necessidade de encontrar mecanismos para enfrentar as questões humanitárias, econômicas e sociais relacionadas ao fenômeno (CHRISTENSEN, 2017, p.121-22).

Esse aumento da mobilidade afronta o conceito de nacionalidade tal como forjado em Vestfália, quando pouco significativo era o número de pessoa que deixava seu local de nascimento (SPIRO, 2011) e a determinação pelos estados de quem eram seus nacionais com a consequente exclusão dos não nacionais, funcionava como fator de proteção. A mesma determinação, no atual contexto de mobilidade se presta a exclusão de direitos básicos dos não nacionais. A contradição se dá que na contemporaneidade a proteção e concessão dos direitos aos indivíduos pelos estados deve ter como fundamento a dignidade humana (BAPTISTA;LÊDO, 2018, p.310-12) e não suas origens.

Os vínculos entre estados e indivíduos que tem como vetor principal a dignidade humana e demandam pela atuação estatal na garantia de direito para além da nacionalidade, com a concessão de uma cidadania cosmopolita, universal e não vinculada a nacionalidade (LOUREIRO, 2018, p.185-96).

As motivações que levam os seres humanos a se mobilizarem vão desde a busca por oportunidades até a busca por preservação da própria vida; em especial quando decorrem da fuga de situações de conflito e perseguição, portanto, o direito a mover-se não é nada mais do que uma forma de concreção da dignidade humana.

O Brasil, a partir de 2010, se inseriu na rota das migrações internacionais (REDIN, 2020) passando por um aumento substancial do número de migrantes internacionais e surgimento de diferentes fluxos com destaque para a migração haitiana, síria, venezuelana. Dados consolidados pelo OBMigra a partir de 2016 à 2019, com base nos dados consolidados dos terceiros quadrimestre, mostram um número de pedidos de refúgio que passou de 3.120 mil para 30.379 mil no período(MINISTÉRIO DA JUSTIÇA). Não há dados neste informe referente aos apátridas, entretanto considerando a proximidade entre estes e o refúgio, é provável que existam apátridas inseridos nestes números.

O Brasil, mesmo sendo considerado como área de baixa migração internacional (MIGRATIONS REPORT, 2020), sempre participou de forma ativa nas discussões regionais relacionadas ás migrações. O país serviu para realização de projetos pilotos em que foram testadas e desenvolvidas ações modelo de gestão migratória utilizadas em toda a América Latina, tais como reassentamento solidário para refugiados da Colômbia. O programa de reassentamento, com abrangência inicialmente regional, foi estendido para outros continentes, como no reassentamento de palestinos, sírios entre outros no Brasil (JUBILUT, 2017, p. 117).

Outras iniciativas como a concessão de vistos humanitários,

a partir de 2010, destinados, em princípio, aos haitianos deslocados pelo terremoto e que em 2013 e que se estendeu aos sírios mostram as iniciativas do Brasil na proteção de deslocados . Houve também a adesão ao acordo de residência dentro do âmbito do Mercosul e participação nas tratativas da *cidadania regional* no âmbito da UNASUL, todas iniciativas voltadas a promover a adaptação e proteção de grupos em deslocamento (JUBILUT, 2017.p. 120-2).

O posicionamento do Brasil no enfrentamento do deslocamento forçado, a inserção do país no roteiro das migrações internacionais com o crescimento e estabelecimento de novos fluxos, que teve, entre outros fatores de estímulo o momento econômico e social favorável vivenciado na primeira metade da primeira década do século XXI, contextualizaram promulgação a LM,e determinaram o tratamento dado a apatridia.

O Brasil, mesmo durante o regime militar, sempre participou de forma ativa das discussões relacionadas à proteção de direitos humanos e direitos migratório; a Lei 9.747/97 (Estatuto dos Refugiados), que implementou o estatuto do refugiado, manifesta uma visão voltada a proteção dos direitos humanos (OLIVEIRA, RODRIGUES, 2020, p.172) em contraste com o então vigente Estatuto do Estrangeiros. As pressões causadas pelo aumento dos fluxos migratórios e a necessidade de dar resposta à situação jurídica destes grupos, concorreram para o viés em favor dos direitos humanos da LM (MINCHOLA, 2020, p.72).

Como já mencionado, os solicitantes de refúgio formam um contingente significativo do aumento dos fluxos migratórios, com

destaque para pessoas oriundas de regiões que possuem minorias apátridas conhecidas. De acordo com o *Migration Report 2020*, os dez países com maior número de nacionais em condição de refugiado são da Síria, do Afeganistão, do Sudão do Sul, de Myanmar, da Somália, do Sudão, da República Democrática do Congo, da Eritréia e do Burundi; dentre estes, há um contingente maior de população apátrida.

3. A lei 13445/17 e a apatridia

O aumento progressivo da entrada de migrantes internacionais iniciado em 2010, como a migração haitiana que depois seguiu da migração síria, impulsionada pelo acirramento do conflito e pela existência de um sistema de *"fast track"*com o estado brasileiro, bem como ambiente positivo do Brasil em termos econômicos, associados a não política migratória (VENTURA, 2014), gerou tensões que levaram a criação, em 2014, do anteprojeto de lei de migração, que foi objeto de modificações, discussão entre sociedade civil , academia e que resultou na promulgação da LM (MINCHOLA, 2020, p.72-80).

Cabe destacar, no plano internacional, o reconhecimento do aumento da migração internacional por deslocamentos forçados e da necessidade de sua proteção, em função dos mandatos contidos na "Agenda 2030" (CHRISTENSEN, 2017, p. 123), foram os prováveis fatores de influência que também influenciaram a LM. A vocação protetiva de direitos humanos da chamada *nova Lei* em

relação a apatridia trouxe a positivação do instituto, marcado pela ausência na legislação anterior e estabeleceu mecanismos de proteção aos apátridas além de assegurar celeridade no processo de reconhecimento da condição e acesso a direitos básico com equiparação ao rol de direito concedidos aos residentes permanentes.

Um exemplo para mudança de paradigma foram as modificações no procedimento de naturalização, que passou a ser simplificado e facilitado ao apátrida como forma acesso a direito básico, na mesma direção foi garantido no mínimo residência permanente àqueles que não fizessem opção pela naturalização.

O Ministério da Justiça, em 25 de junho 2018, reconheceu por primeira vez, sob a égide da LM a condição de apátrida às irmãs Maha e Souad Mamo; naquela ocasião o titular da pasta reafirmou o compromisso do Brasil com a redução dos casos de apatridia e a proteção de grupos vulneráveis. Pouco mais de um ano foi concedida a naturalização para as duas irmãs. Em fevereiro de 2020 mais 16 migrantes tiveram o reconhecimento de apátridas, o que só foi possível após a LM (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA).

Um dos instrumentos trazido pela lei e regulamentado por meio do Decreto regulamentador nº 9.099/17, o procedimento de reconhecimento da condição de apátrida, se presta a verificar a existência de vínculo de nacionalidade entre o migrante e qualquer estado, em especial o de residência anterior imediata. Ao final deste procedimento, constatada a condição de apatridia é assegurada toda proteção decorrente desta condição e facilitação para naturalização ou concessão de residência permanente aos que não desejarem naturalizar-se.

O reconhecimento do *status* de apátrida é o primeiro estágio do processo de naturalização e posterior concessão de nacionalidade brasileira. Desde o reconhecimento da condição de apátrida é garantido ao imigrante residência e acesso a direitos equiparados aos nacionais relacionados a saúde e educação (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA).

A Lei 13.445/17 pode ser exemplo de uma rede de governança bem sucedida (WILIKILAGI, 2009) e mesmo as restrições sofridas com os vetos e Decreto regulamentador 9.099/17(REDIN, 2020), representou um avanço sobre a temática da apatridia.

Considerações Finais

A aldeia global da qual o Brasil é parte, está marcada, de forma indelével, pelo sempre crescente aumento da mobilidade humana, o que identifica o país como inserido nos fluxos migratórios contemporâneos, que se caracterizam por sua diversidade, pelos deslocamentos forçados, por serem de forma majoritária sul - sul, desafiando os estados na interface entre a soberania clássica e seu conceito ou rearranjo pós-modernidade, considerados sob a égide dos direitos humanos.

A apatridia, nesse contexto, demanda por visibilidade e proteção no âmbito internacional e interno dos estados. A LM representou um esforço para humanização da pauta migratória no Brasil, centrada na proteção aos direitos humanos e o direito a migração como parte deste. A dinâmica desse processo, marcado por

avanços e retrocessos, pode ser vista na LM, que embora tenha significado uma vocação em favor dos direitos humanos, seus vetos, sua regulamentação e sua aplicação têm sido permeada pela cultura *soberanista*, protecionista e centrada nos interesses do estado.

O tratamento dado a apatridia representa, nesse conjunto, um ponto de avanço, em consonância com o referido espírito da Lei e a práxis; e tal assertiva se realiza mesmo sabendo que ainda há espaços para aços para avançar.

REFERÊNCIAS:

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do; CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BAPTISTA,Rudá Ryuiti Furukita, LÊDO, Ana Paula R.S. O princípio da Dignidade Humana: Concretização pelos objetivos do desenvolvimento sustentável da agenda 2030 da ONU. Anais do XVI Congresso Brasileiro de Direito Internacional, Foz do Iguaçu, PR, In: Direito Internacional em expansão: volume XIII. Org. Wagner Menezes, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 5, 27 de fev. 2018, Brasília, disponível em:<https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do-1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro--de-2018-4716359>. Acesso em 10 ago 2020.

BRASIL. Senado Federal. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Bra-

sília, 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>. Acesso em: 18 ago 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>. Acesso em: 18 ago 2020.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Grupo de Trabalho. Brasília: SAE, 25 de julho 2012. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/?page_id=19845>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Brasília, 1997. Disponível em: <www.planaltto.gov.br/ccivil/leis/L9474.htmL>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CHRISTENSEN,Anne-Sophie.The Sustainable Development Goals in the Prevention and Resolution o f Displacement, in: Migration in the 2030 Agenda, edited by Gervais Appave and Neha Snha, IOM , 2017, p.121-8.

FULLERTON, Maryellen.Without Protection: Refugees and Statelessness-A Commentary and Challenge (August 8, 2013). Brooklyn Law School, Legal Studies Paper No. 351. Disponível em:https://ssrn.com/abstract=2307531 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2307531. Acesso em: 06 ago 2020.

IOM. MIGRATION REPORT 2020. Disponível em: https://publications.iom.int .Acesso em 22 de ago 2020.

JUBLILUT, Liliana. L. Humanitarian Alternative Path for Protetionfor Forced Migrants in Latin America, in: Migration Researchers Leads' Syndicate: Ideas to Inform International Cooperation on Safe , Ordely and Regular Migration, IOM , 2017, p. 117-122.

LOUREIRO, Claudia.R. M.S. A Função Social do Direito Internacional,em: TRIBUNAIS INTERNACIONAIS: EXTENSÃO E LIMITES DA SUA JURISDIÇÃO, Org: Wagner Menezes, Arraes Editores, Belo Horizonte , 2018, p.285-96;

MCGEE, Thomas.The Stateless Kurds of Syria: Ethnic Identity and National I.D. (2014). Tilburg Law Review, Vol. 19, Issue 1-2, pages 171 – 181, Disponível em:<SSRN: https://ssrn.com/abstract=3492420>..Acesso em: 06 ago 2020.

MCGEE, Thomas, ALBARAZI, Zahra. Eight Years of Displacement: Syria's Statelessness Still Unidentified (January 7, 2020. Disponpível em: <https://www.oxforcedmigration.com/post/eight-years-of-displacement-syria-s-statelessness-still-unidentified>. Acesso em: 06 ago 2020

MINCHOLA, Luís.A.B. Migrações Internacionais: experiências e desafios para proteção e promoção de direitos humanos no Brasil, organização: Giuliana Redin, Santa Maria, RS, Ed. UFSM, 2020, recurso eletrônico,1 e-book Formato ePub. Disponível em:<https://www.acnur.org/portugues/publicacoes>. Acessso em 20/08/2020, p.63-85

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em: <www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-reconhece-16-estrangeiros-como-apatridas>.Acesso em 10 ago 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em: <www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/collective-nitf-content-64>. Acesso em 10 ago 2020.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF:

OBMigra, 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/%20pt/dados/relatorios-a. Acesso em 03 ago 2020. OLIVEIRA, Adriana C., RODRIGUES, Gilbeto. M. A. Migrações Internacionais: Experiências e Desafios para Proteção e promoção de direitos humanos no Brasil, organização: Giuliana Redin, Santa Maria RS, Ed. UFSM, 2020, recurso eletrônico,1 e-book Formato ePub. Disponível em :<https://www.acnur.org/portugues/publicacoes. Acesso em: 06 ago 2020, p.144-71.

OPESKIN, Brian, SHEARER, Ivan.Nationality and Statelessness (2011). FOUNDATIONS OF INTERNATIONAL MIGRATION LAW, Brian Opeskin, Richard Perruchoud and Jillyanne Redpath--Cross, eds., Cambridge University Press, 2012). Disponível em: SSRN<:https://ssrn.com/abstract=186358>. Acesso em: 06 ago 2020.

SPIRO, Peter J., A New International Law of Citizenship (October 5, 2011). 105 American Journal of International Law 694 (2011). Disponível em: SSRN:< https://ssrn.com/abstract=1939374>. Acesso em: 06 ago 2020.

REDIN, Giuliana, BERTOLDO, Jaqueline.Migrações Internacionais: Experiências e Desafios para Proteção e promoção de direitos humanos no Brasil, organização: Giuliana Redin, Santa Maria, RS, Ed. UFSM, 2020, recurso eletrônico,1 e-book Formato ePub. Disponível em:<https://www.acnur.org/portugues/publicacoes>. Acessso em 20 ago 2020, p.41-62.

SWIDER, Katja. Protection and Identification of Stateless Persons Through EU Law (July 9, 2014). Amsterdam Law School Research Paper No. 2014-38, Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2014-05. Disponível em :<SSRN:<https://ssrn.com/abstract=2464009>or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2464009>.Acesso em: 06 ago 2020.

TUCKER, Jason, Exploring Statelessness and Nationality in Iran (May 26, 2014.). Disponível em: SSRN:<https://ssrn.com/abstract=2441850> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2441850>.Acesso em: 06 ago 2020.

VAL, Eduardo Manuel; LIMA, Simone Alvarez**. Soberania e Nacionalidade: As diferentes condutas dos Estados diante da apatridia na América Latina**. Scientia Iuris, Londrina, v. 21, n. 3, p.43-69, nov. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n3p43. Acesso em 16/11/2018.

VENTURA, Deise. Política migratória brasileira é obsoleta e dificulta vida de estrangeiros. UOL Notícias, 03 de maio de 2014. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2014/05/03/politica-migratoria-brasileira-deixa-estrangeiros-em-situacao-precaria.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

WILIKILAGI, Viliame. What is Network Governance and its Implications for Public Policy Formulation? (October 23, 2009). Disponível em: SSRN:<:<https://ssrn.com/abstract=1494757> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1494757>.Acesso em: 06 ago 2020.

ACOLHIDA HUMANITÁRIA: a concretização do espírito da Lei de Migração

Elaine Dupas

Luciani Coimbra de Carvalho

Alex Dias de Jesus

1. Introdução

Em 2020, comemora-se três anos de vigência da Lei de Migração, que rompeu com um histórico de violação aos direitos dos imigrantes, e trouxe esperança de humanização e desburocratização em relação à temática. Embora recente, já é possível mensurar o impacto da mudança principiológica, que prevê, principalmente, que a lei terá como diretriz a "universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos" (BRASIL, 2017).

O desafio dos Direitos Humanos, como argumentado por Joaquín Herrera Flores (2009, p.17), é ser concretizado, retirá-lo da jaula de ferro que os reduz a uma "legitimacção jurídica formalista e abstrata". Afinal, a fase da luta por sua positivação já foi superada, mesmo que parcialmente, haja vista a necessidade de ampliação dos direitos dos imigrantes para que possam ser considerados cidadãos com pleno gozo de seus direitos políticos. Resta agora possibilitar que a previsão legal seja realidade na vida dos seres humanos que se encontram em migração dentro e fora do Brasil.

Dentre as mudanças propostas pela Lei de Migração está a incorporação da acolhida humanitária como uma das modalidades de visto temporário, disposta no art. 14. Diante dessa nova realidade, propõe-se analisar, neste artigo, tal previsão nestes três anos de vigência da lei para a compreensão de como tal avanço legislativo vem sendo regulamentado pelo Estado.

Para tanto, tem-se como objetivos específicos: compreender a utilização da acolhida humanitária anteriormente à nova lei, com a criação do visto humanitário, além de analisar a previsão e regulamentação legal da acolhida humanitária na atual legislação e portarias interministeriais que a regulamentam e, por fim, demonstrar os impactos na entrada dos imigrantes no território nacional.

2. Proteção complementar: considerações sobre a acolhida humanitária e a criação do visto humanitário

O visto humanitário foi o nome dado à solução pontual e improvisada que o Brasil encontrou diante do grande fluxo de haitianos que solicitaram entrada em território nacional, após o Haiti ter sido atingido por um terremoto no ano de 2010[1]. Por meio de

[1] Destaca-se que o terremoto ocorrido no Haiti não foi o único fator a impulsionar o fluxo de haitianos para o Brasil. Nesse sentido, Jesus (2020a) afirma que outros fatores anteriores à catástrofe fizeram com que o país se tornasse atraente para os haitianos, em destaque a visibilidade do Brasil na política externa, a exemplo da presença marcante nos fóruns da ONU e OEA, a liderança do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), desde 2004, bem como as expectativas para a realização de grandes eventos como a Copa do Mundo de Futebol e os Jogos Olímpicos,

resolução normativa do Conselho Nacional de Imigração – CNIg, RN n. 97, de 12 de janeiro de 2012, ficou estabelecido que "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" (BRASIL, 2012).

Tal solução foi encontrada na vigência do Estatuto do Estrangeiro, que era um compilado das normativas anteriores e que tinha como princípios norteadores a Segurança Nacional e o Utilitarismo Econômico (CAHALI, 1983). Também é prudente ressaltar que tal principiologia é histórica, e não uma inovação e exclusividade do revogado Estatuto, ou seja, tais normas jurídicas privilegiavam apenas a soberania do Estado, não garantindo os direitos dos imigrantes, que eram vistos, quase sempre, como elementos nocivos à nação, qualificados como indesejáveis, caso não tivessem as características desejadas e impostas por políticas eugenistas herdadas do Estado Novo (1937-1945), caracterizado pelo nacionalismo de caráter xenófobo e racista, como afirmam Fábio Koifman (2012) e Maria Luíza Tucci Carneiro (2010).

O visto humanitário, criado em 2012, visou amparar normativamente os imigrantes que não tinham seus direitos resguardados pelo Estatuto do Estrangeiro e pelo Estatuto dos Refugiados, lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, ou seja, uma categoria de imigrantes sem amparo legal, visto que não preenchiam os requisitos para a solicitação de refúgio, e tampouco estavam habilitados para a concessão de qualquer modalidade de visto existente.

---

que projetaram a imagem de um país próspero e receptivo. Além do fechamento de outros destinos mais usuais, como Estados Unidos, Canadá e França, que dificultaram a entrada de imigrantes, redirecionando o fluxo migratório para a América Latina.

Neste sentido, a criação do visto humanitário conferiu a tais imigrantes a possibilidade de ingresso em território nacional de maneira regular, o que é considerado um avanço. Porém, também foi criticado, visto que, por já haver projetos de lei de matéria migratória, poderia ter suscitado a revogação do Estatuto do Estrangeiro ou ter sido oportunidade para reconhecer os haitianos como refugiados por estarem sofrendo graves violações de Direitos Humanos, com fundamento na Declaração de Cartagena de 1984. Embora tenha sido uma medida de caráter precário e provisório, conseguiu amenizar o problema da entrada irregular e possibilitar que permanecessem no Brasil de maneira regularizada. Assim como afirmam Fernandes *et al*:

> Tímida segundo alguns, avançada demais no pensamento de outros ou justificada como a única solução possível naquele momento, o fato é que esta Resolução permitiu avançar na discussão da governança migratória no país e demonstrou a urgente necessidade de definição de uma política migratória para o Brasil, calcada no respeito aos direitos humanos dos imigrantes e respaldada em legislação moderna e atual (FERNANDES *et al*, 2013, p. 56).

Reconhece-se o avanço trazido pelo visto humanitário, por ter suscitado a discussão sobre a necessidade de uma nova lei con-

dizente com os fluxos migratórios atuais, visto que o revogado Estudo e demais normativas não eram mais capazes de resolver os problemas jurídicos e sociais que se tornaram visíveis com a entrada dos haitianos a partir de 2010.

A trajetória evolutiva do visto humanitário, criado por força de resolução normativa, até a sua contemplação na atual lei migratória merece destaque. Antes mesmo da criação da RN 97/2012, em 2011, um grupo de 199 haitianos recebeu autorização de entrada como "casos especiais", solução encontrada pelo CNIg para a proteção humanitária a essas pessoas que tinham tido a solicitação de refúgio negada pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Explicam Fernandes e Faria:

> Os motivos expostos pelo Conselho para o deferimento da autorização indicavam que a política migratória proposta vinha atender a uma demanda premente, apresentando um caráter excepcional e individual. Cada processo receberia o texto dessa exposição de motivos com a identificação do solicitante (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 153).

Ou seja, houve, em um primeiro momento, solicitação de refúgio ao CONARE, depois houve o reconhecimento dos "casos especiais" para amparar haitianos que tiveram suas solicitações de refúgio negadas. Posteriormente, ao ser constatado que o fluxo de entrada se prolongava, e que não era um fluxo decorrente apenas

do terremoto de 2010, uma vez que permanecia dois anos após a catástrofe ambiental, é que houve a criação do visto humanitário por meio da RN n. 97, substituída um ano depois pela RN n. 102 do CNIg, e finalmente, ganha força legal ao ser introduzido na Lei de Migração, sendo seu principal e mais significativo avanço.

3. Previsão legal da acolhida humanitária: a efetivação do espírito da Lei de Migração

Ao contemplar a acolhida humanitária no texto legal, retirou-se o caráter precário e provisório, norteando a novel legislação, uma vez que, encontra-se dentre as diretrizes e princípios, além de ser motivo para a concessão para o visto temporário. Desse modo, estando entre os princípios norteadores que devem reger a política migratória brasileira, foi incorporada no ordenamento jurídico com previsão no art. 3º, VI; art. 14, I, *c*; art. 30, I, *c*, indicando que a lei tem como objetivo concretizar a acolhida por motivo humanitário, visando possibilitar tratamento com fundamento nas garantias de Direitos Humanos para os imigrantes, sendo legislação pró sujeito de direitos, com vistas à proteção humanitária.

A previsão da acolhida humanitária permite a efetivação do espírito da Lei de Migração, reconhecendo ao imigrante, até então não amparado pelo ordenamento jurídico, ou seja, a categoria mais vulnerável, a possibilidade de ingresso e permanência de maneira regular no país, proporcionando a modificação jurídica e social de sua condição em território brasileiro. Mas, como supra afirmado,

o desafio é a concretização e não mais a positivação. E em relação à acolhida humanitária, o decreto regulamentador, Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, delegou a função para os ministérios, não indicando as condições nas quais poderia ser concedido o visto temporário por motivo de acolhida humanitária, bem como retomando velhas práticas do Estatuto do Estrangeiro, sendo, em muitos pontos, cópia fiel da revogada lei.

Essa omissão do decreto regulamentador impossibilitou a aplicabilidade imediata da acolhida humanitária, o que era extremamente aguardado, necessitando de regulamentação via portaria interministerial. Nesse sentido, afirma Dupas:

> O decreto regulamentador foi visto como o principal entrave para a efetivação do reconhecimento por não permitir que a lei fosse aplicada de acordo com o espírito norteador de proteção aos direitos humanos dos imigrantes. Tal afirmação é possível de ser feita pelo fato de tal instrumento mostrar-se uma cópia atualizada da revogada lei, que era fundamentada, principalmente, pelo princípio da segurança nacional e do utilitarismo econômico, tolhendo os direitos dos imigrantes em detrimento dos interesses da nação, bem como por não dispor sobre a aplicação da acolhida humanitária de maneira a propiciar a sua imediata aplicação (DUPAS, 2020, p. 149).

Somente em abril de 2018 que houve a regulamentação por meio de portaria, mais uma vez aplicada ao caso dos haitianos: Portaria Interministerial n. 10, de 6 de abril de 2018, dos Ministérios da Justiçaa, Extraordinário da Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho (BRASIL, 2018); e, posteriormente, a Portaria Interministerial n. 12, de 20 de dezembro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2019), que desburocratizou o procedimento de solicitação do visto temporário, sendo outro importante avanço, vez que a exigência de apresentação de alguns documentos burocratiza excessivamente o trâmite de solicitação de visto com amparo na portaria, como é o caso da certidão de nascimento que deixou de ser exigida e permitiu maior celeridade no processo de concessão do visto.

Houve um lapso temporal de aproximadamente cinco meses até a regulamentação para a entrada de imigrantes por motivo da acolhida humanitária, período no qual o decreto regulamentador recebeu severas críticas. André de Carvalho Ramos *et al* (2017) afirmam que isso representou "uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente" (RAMOS *et al* 2017, s.p).

Embora inegável o avanço em relação ao tema a partir da Nova Lei de Migração e da aplicabilidade possibilitada por meio de expedição de portarias interministeriais, tal regulamentação im-

põe insegurança jurídica em relação às condições necessárias para a concessão do visto temporário por motivo de acolhida humanitária. Mesmo que esteja amparada por lei, a regulamentação ainda segue a mercê de vontades políticas.

Outro ponto que persiste em relação ao visto humanitário é a restrição de nacionalidade, ainda permanecem para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. Se regulamentado na própria lei ou no texto do decreto, seria mais provável e viável, que tivesse condições mais extensíveis e abrangentes, não ficando sujeitas às vontades e aos governos transitórios ou aos casos específicos, como o terremoto de 2010.

4. Os impactos do visto humanitário na entrada de haitianos no território brasileiro

A implementação do visto humanitário, inicialmente restrito ao caso dos haitianos, mostrou-se um recurso legal para que esse fluxo passasse, gradativamente, da indocumentação para a documentação. Esse amparo legal, antes regulamentado pelas Resoluções Normativas do CNIg, passou então a ser previsto na Lei de Migração, tendo a sua implementação regulada por meio de Portarias Interministeriais, como mencionado. A utilização do visto humanitário pelos haitianos, como recurso legal para ingressar no território brasileiro, guardou estreita relação com os meios e com os locais de entrada no Brasil.

A estratégia de migração indocumentada, frequentemente mais arriscada e onerosa, era a forma quase exclusiva de entrar no Brasil. Após o visto humanitário, embora não de maneira instantânea - dadas as dificuldades de acesso ao visto na Embaixada Brasileira em Porto Príncipe, a migração haitiana passou por um processo de maior documentação, que se refletiu na diminuição das entradas pelos postos da fronteira terrestre e o gradual aumento das entradas pelos principais aeroportos do país. Isso significou a redefinição das estratégias e das rotas de viagem, repercutidas em menos tempo e menos dinheiro gastos no caminho e, geralmente, mais segurança, tendo em vista que roubos e extorsões foram frequentes no início desse fluxo, como vários estudos demonstraram (NIETO, 2014; COTINGUIBA, 2014; JESUS, 2020a).

Essas mudanças podem ser visualizadas nos registros de entrada dos haitianos no Brasil, disponibilizados no Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) da Polícia Federal. No início dessa migração, as entradas pelo estado do Amazonas foram majoritárias, principalmente pelo município de Tabatinga. Porém, as dificuldades de acesso por essa rota e a existência de conexões rodoviárias entre o Peru e o estado do Acre, fizeram desse último a principal porta de entrada dos haitianos no Brasil entre os anos de 2013 e 2014. A partir de 2015, em um reflexo da utilização do visto humanitário, as entradas pelos principais aeroportos brasileiros passaram a ser mais frequentes, em destaque para o estado de São Paulo, como pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1 – Cinco principais Unidades da Federação de entrada de haitianos no Brasil (2010-2018)[2]

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Acre	23	965	1.665	8.306	9.556	7.455	171	1.593	1.477	31.211
Amazonas	241	1.576	1.737	1.482	451	625	5.549	2.313	659	14.633
Rio de Janeiro	12	12	56	144	216	344	818	1.629	1.773	5.004
Rio Grande do Sul	4	40	54	439	1.451	1.801	2.007	531	1.148	7.475
São Paulo	24	101	792	3.328	6.869	7.986	10.577	7.590	6.376	43.643

Fonte: SISMIGRA, 2010-2018. Elaboração Própria.

Com o visto humanitário em mãos, os haitianos passaram a migrar por via aérea, em viagens mais curtas e quase sempre mais baratas e seguras. De acordo com os registros administrativos do SISMIGRA, é possível verificar que a utilização do visto humanitário passou a ser o principal recurso legal para entrar e permanecer no Brasil ao longo dos anos. Em 2012, ainda com uma limitação de 1.200 vistos anuais, o visto humanitário foi o amparo legal de 17,5% das solicitações de entrada, ao passo que em 2019 ele representou 85,7% do total de solicitações.

É necessário ressaltar que os vistos humanitários não abarcaram a totalidade dos migrantes e a migração indocumentada ainda segue como alternativa para muitos que não acessam tal documento, como ficou demonstrado nas novas entradas pelos municípios de Corumbá/MS, e em Bonfim/RO, nos anos de 2018 e 2019, como foi documentado por Jesus (2020b).

Conclusão

Conclui-se, portanto, que a previsão legal da acolhida humanitária, como princípio norteador e como motivo para concessão do visto temporário, é um grande avanço da Lei de Migração e que possibilita a efetiva mudança e a concretização do espírito legal, visto que amplia os sujeitos de direitos e a proteção conferida aos imigrantes pelo Estado brasileiro.

A criação do visto humanitário, como solução pontual e improvisada para a entrada de haitianos em 2010, permitiu avanços na discussão sobre a necessidade de alteração da lei migratória. O Estatuto do Estrangeiro, incompatível com a Constituição Federal de 1988, já não era capaz de amparar juridicamente os novos fluxos migratórios.

O visto humanitário passou a integralizar o texto legal, garantindo sua força normativa e possibilitando a alteração na forma de ingresso e permanência do imigrante na sociedade brasileira. O fato de estar contida tal previsão em lei, altera a maneira como esse imigrante é recepcionado pela sociedade, uma vez que, anteriormente, de maneira improvisada, permitia-se a entrada e permanência dos haitianos, o que gerava um sentimento de que o Estado estava fazendo uma concessão, ou seja, uma espécie de favor ou caridade, e não garantindo um direito, o que permitia que alguns discursos midiáticos, que noticiavam as entradas dos haitianos como invasão, ganhassem força, aumentando a xenofobia e discriminação, que agora são combatidas pela lei vigente, indicando outro relevante avanço.

Por fim, cabe ressaltar que a implementação do visto humanitário significou um importante instrumento capaz de oportunizar a migração documentada. Sem ele, milhares de migrantes seguiriam arriscando suas vidas em viagens clandestinas, rotas desconhecidas e destinos incertos. Embora o visto humanitário não elimine todas as formas de violação dos direitos dos imigrantes, sem ele o caminho seria mais longo.

Referências

BRASIL. **Resolução Normativa nº. 97**, do Conselho Nacional de Imigração, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão de visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 2012.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 102**, do Conselho Nacional de Imigração, de 26 de abril de 2013. Altera a Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012. Brasília, 2013.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial 10, de 6 de abril de 2018**. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti.

BRASIL. **Portaria Interministerial 12, de 20 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a concessão de visto temporário e de auto-

rização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Cidadão do mundo**: o Brasil diante do Holocausto e dos judeus refugiados do nazifascismo. São Paulo: Perspectiva, 2010.

COTINGUIBA, Geraldo Castro. **Imigração haitiana para o Brasil** – a relação entre trabalho e processos migratórios. Dissertação de Mestrado. Porto Velho: UNIR, Programa de Pós-graduação em História e Estudos Culturais, 2014.

DUPAS, Elaine. **Acolhida humanitária como instrumento estatal de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 145-162, jan. 2017.

FERNANDES, Duval *et al*. Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN no 97/2012: uma avaliação preliminar. **Refúgio, Migrações e Cidadania.** p. 55-71, 2013.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.

JESUS, Alex Dias de. **Redes da migração haitiana no Mato Grosso do Sul**. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2020a.

JESUS, Alex Dias de. Corumbá-MS: o retorno da migração indocumentada de haitianos no Brasil. **ParaOnde!?**, Porto Alegre, v.13, n.2, p.75-89, 2020b.

KOIFMAN, Fábio. **Imigrante ideal**: o Ministério da Justiçaa e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

NIETO, Carlos. **Migración haitiana a Brasil**: redes migratorias y espacio social transnacional. 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO, 2014.

RAMOS, André de Carvalho *et al*. **Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem** . Disponivel em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao- regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 24 de set. 2020.

SISMIGRA – Sistema de Registro Nacional Migratório. **Microdados 2010-2018.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401205-sismigra. Acesso em: 28 de set. de 2020.

ACOLHIDA HUMANITÁRIA: UM NOVO CAPÍTULO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Vladmir Oliveira da Silveira

Ana Carolina dos Santos

INTRODUÇÃO

O novel instituto da acolhida humanitária surgiu no ordenamento jurídico brasileiro como um instrumento utilizado pelo Conselho Nacional de Imigração com vistas a regulamentar a entrada de migrantes haitianos no Brasil, em virtude do terremoto que assolou a República do Haiti em 2010. Diante das limitações ou inviabilidade das demais formas de proteção dos migrantes e de seu relativo sucesso, adiante, restou inserida na reformulação da política migratória brasileira, por meio da Lei n. 13.445 de 2017, conhecida como Lei de Migração.

Desta feita, o presente estudo tem por escopo analisar a origem da acolhida humanitária e compreender os dispositivos que a regulamentam com intuito de observar a posição do Brasil frente aos atuais fluxos migratórios e quais indivíduos estão protegidos

e podem se valer do referido instituto. Por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, emprega-se o método dedutivo, bem como a revisão bibliográfica e histórica do tema investigado.

1. ASPECTOS HISTÓRICOS DA ACOLHIDA HUMANITÁRIA

Para começar, cumpre anotar que a acolhida humanitária não foi inserida no ordenamento jurídico doméstico por meio da recente legislação migratória, Lei n. 13.445 de 2017, na verdade, a ideia da acolhida humanitária advém da Resolução Normativa n. 97 de 2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Como é conhecido, os países localizados na América Central sofrem com fenômenos climáticos em determinados períodos do ano, como, por exemplo, furacões e terremotos, em algumas épocas tais situações são menores e em outras acarretam graves consequências, principalmente, para os Estados menos desenvolvidos e pobres desta região.

Nesse contexto, no ano de 2010, o Haiti foi acometido por terremoto de 7.0 na escala Richter[1], causando a morte direta de aproximadamente duzentas e vinte e duas mil pessoas, sendo cento e duas delas, trabalhadores da Organização das Nações Unidas que serviam na Missão de Estabilização do Haiti (NAÇÕES UNIDAS,

[1] Escala adotada internacionalmente para verificar o grau de impacto de um terremoto.

2020). Nesse sentido e segundo estudos do *Internal Displacement Monitoring Centre*, em 2010, estima-se que mais de um milhão e meio de indivíduos foram deslocados internamente (dentro do próprio Haiti), em decorrência do terremoto (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, 2019).

Conforme relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no ano do citado abalo sísmico, mais de 25.000 (vinte e cinco mil) seres humanos registraram pedidos de refúgio ou situação semelhante, 312 destes indivíduos foram assessoradas pela representação da ONU e 7.202 pessoas aguardavam pela resposta sobre pedidos de asilo (UNHCR, 2011).

Ademais, é fato incontroverso que o abalo sísmico trouxe consigo diversas implicações econômicas, sociais e ambientais, como já era de se esperar. Assim, diante da precariedade visível que assolava o Haiti o deslocamento interno não foi suficiente para manutenção de uma vida digna. Frente a essa situação muitos haitianos, dada a ligação das missões de paz, em especial a liderada pelo exército brasileiro naquele país, procuraram a embaixada brasileira em Porto Príncipe, capital da República do Haiti, com intuito de conseguir visto de refugiado ou outra modalidade de entrada no Brasil.

Registre-se que o fluxo migratório de haitianos para o Brasil entre os anos de 2010 até meados 2011 foi simbólico, consoante dados do Observatório das Migrações Internacionais. Observe-se que em 2011 o Brasil permitiu a entrada legal de 708 haitianos (OBMIGRA, 2019). Entretanto, o número de solicitações de entrada aumentou significativamente entre o final de 2011 e o início de 2012.

Nessa época a legislação brasileira não previa quaisquer meios de entrada no Brasil em decorrência de motivos ambientais, socioeconômicos, dentre outros de natureza semelhante. A legislação se apegava tão somente ao Estatuto dos Refugiados de 1951, norma internacional de recebimento e de garantias aos refugiados, o qual não reconhecia[2] a conjuntura dos haitiano como situação de refúgio, vez que o artigo 1º do aludido estatuto apregoa que refugiados são aqueles que não podem ou não querem regressar ao Estado de origem ou de habitação "devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país" (ACNUR, 1951).

E ainda, o Estatuto do Estrangeiro de 1980, norma de regulamentação de entrada de estrangeiros em solo brasileiro, consignava apenas a possibilidade de visto as seguintes situações " I - de trânsito; II - de turista; III - temporário; IV - permanente; V - de cortesia; VI - oficial; e VII – diplomático". (BRASIL, 1980). Por conseguinte, "os migrantes haitianos ficaram em situação de grave vulnerabilidade e sem garantias jurídicas internacionais" (CAROLINA SANTOS, 2020, p.118).

[2] Para fins de esclarecimentos, mister registrar que o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu referido Protocolo Adicional de 1967 não reconhecem as situações de vulnerabilidade econômica e deslocamentos forçados por motivos climáticos como passíveis de refúgio. Contudo, no ano de 2019, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) por meio da Resolução nº 2.348 de 15 de setembro de 2019 determinou que os deslocados por questões climáticas sejam expressamente reconhecidos como refugiados. Dessa maneira, em razão da decisão do Conselho de Segurança da ONU, atualmente, existe um alargamento na interpretação do artigo 1º do Estatuto dos Refugiados de 1951, embora, ainda não seja uma hard law com aplicação incontestável.

Com efeito, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) concluiu à época "que os pedidos haitianos não poderiam ser tratados como caso de refúgio, mas que esses nacionais demandavam algum outro tipo de proteção para sua permanência no país, devido a seu caráter humanitário" (DE CARLI, 2018, p.124). E justamente nesse contexto de grande vulnerabilidade que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) aprovou a Resolução Normativa n. 97 de 2012, a qual trouxe expressamente o visto por acolhida humanitária. Vejamos:

> 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. (LEGISWEB, 2012)

Nos termos do artigo 16 do Estatuto do Estrangeiro, o visto de permanência poderia ser conferido aos estrangeiros que almejassem residir no Brasil, primordialmente, para o trabalho de mão-

-de-obra especializada. Nota-se, assim, que o Conselho Nacional de Imigração criou uma condição específica de permanência face à situação experimentada pelo Haiti em 2010, tanto é, que a própria norma estipulou o caráter de razões humanitárias e estabeleceu prazo de concessão. No tocante à limitação da quantidade de vistos em mil e duzentos por ano, esse entrave à proteção dos haitianos foi retirado em 2013, por meio da Resolução Normativa n. 102 do CNIg.

Ainda tratando da Resolução Normativa n. 97 de 2012 observe-se que a vigência inicial do regramento migratório especial seria de dois anos, com a possibilidade de prorrogação. E dada as circunstâncias dos haitianos em que vulnerabilidade econômica e social decorrente do maior terremoto já suportado pelo país não findou em dois anos, a norma foi prorrogada constantemente e teve vigência até o dia 30 de outubro de 2017 (LEGISWEB, 2016).

Dado o quadro de alargamento da possibilidade de entrada de haitianos por meio da acolhida humanitária é válido afirmar que "não se tratou, [...], de uma medida de política migratória planejada, mas de uma resposta emergencial dada pelo governo brasileiro em meio à chegada em massa de haitianos ao território nacional no contexto crítico antes mencionado" (DE CARLI, 2018, p.124).

Por outro lado, embora a política adotada pelo Brasil tenha sido tomada diante de um cenário de crise humanitária e de difícil controle, vez que vidas estavam sendo perdidas e colocadas em situações degradantes por falta de auxílio, a medida encontrada pelo Brasil merece relevo. Isso porque com base nas Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração, 45.125 haitianos

entraram regularmente no Brasil, entre os anos de 2011 e 2017 (OBMIGRA, 2019, p.47).

Portanto, face a situação de vulnerabilidade econômica e social causada, notadamente, pelo desastre ambiental de 2010, no Haiti, surgiu no cenário doméstico brasileiro o instituto da acolhida humanitária, que, posteriormente, seria inserido na nova política migratória nacional.

2. LEI DE MIGRAÇÃO E A ACOLHIDA HUMANITÁRIA

O Estatuto do Estrangeiro de 1980 foi elaborado ainda sob os sentimentos da guerra fria protagonizada pelos Estados Unidos da América e pela ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), à luz dessa rivalidade e disputas na política global, o estrangeiro era sempre visto como uma ameaça ao poder do Estado, até mesmo o turista, pois a ideia estava atrelada ao pensamento de que aquele que não tem relação com o país poderia prejudica-lo ou trazer desordem interna. Nesse sentido, no Brasil, a política nacional era muita mais focada na vigilância e receio de manifestações e atos contrário aos interesses nacionais do que na proteção do ser humano.

Com o avançar do tempo, a facilidade de troca de informações, aproximações estatais e de deslocamento de pessoas causada pelo fenômeno da globalização fez surgir, no cenário internacional, certas facilidades de locomoção e comunicações entre os

Estados, principalmente por interesses econômicas. Entretanto, o pensamento de que o estrangeiro poderia ser uma ameaça não foi deixado para trás, se antes este era visto como um problema para o poder do Estado, agora, é visto como um risco para setores importantes da sociedade, que temem, por exemplo, a ocupação de empregos dos nacionais por estes estrangeiros.

Assinala Martins e Costa (2017, p.225) que:

> Os países que advogam pela livre circulação de capital e mercadorias são os mesmos que defendem o aumento das restrições à circulação de pessoas ao apontar para os imigrantes como causadores dos problemas sociais e da insegurança que decorrem da própria estrutura do sistema econômico neoliberal, o qual diminui o poder do Estado em favor do Mercado e aumenta a "distância" entre ricos e pobres, gerando uma massa cada vez maior de excluídos.

Dessa maneira, sob o alicerce da segurança nacional e da valorização dos "nacionais" diversos Estados, inclusive os mais desenvolvidos, têm adotado uma política migratória mais restritiva em razão do receio de possíveis prejuízos econômicos que os imigrantes podem causar, ainda que, a migração aconteça debaixo de situações graves violações de direitos humanos.

E na contramão de países como os Estados Unidos da América, o Brasil aprovou em 2017 a Lei n. 13.445, denominada de

Lei de Migração, a qual revogou o ultrapassado Estatuto do Estrangeiro, e impôs uma nova política migratória fundamentada no princípio da dignidade humana. Neste ponto, ressalta-se que a Lei de Migração não afastou o princípio da segurança nacional, apenas colocou o migrante na condição de ser humano, proporcionado respeito a sua vida e a sua dignidade independentemente dos motivos e da situação que o fizeram chegar ao Brasil.

> [...] representa um grande avanço no trato da questão migratória no Brasil e abre a perspectiva de esperança para os coletivos migrantes que já se encontram por aqui, para aqueles que estão por vir e para os brasileiros que emigraram para o exterior. O maior avanço de todos, sem dúvida, foi acabar com o anacronismo do Estatuto dos Estrangeiros, aparato jurídico inspirado em um regime de exceção, cuja base se assentava na doutrina da segurança nacional e que vigorava mesmo depois da aprovação da Constituição Democrática de 1988, que, entre outros objetivos, se colocava como missão sepultar os resquícios jurídicos da ditadura civil-militar. (OLIVEIRA, 2017, p.174)

A Lei de Migração trouxe diversos avanços normativos de proteção ao migrante que tem intenção de entrar no Brasil, outrossim, também apresenta uma série de obrigações que o migrante deverá cumprir para adentar legalmente e, ainda, poder pror-

rogar sua estadia se assim o desejar. Nessa perspectiva, uma das inovações dispostas no novo regramento migratório é a inserção do instituto da acolhida humanitária, que desde sua vigência não depende mais de resoluções para ter validade.

A primeira menção feita do instituto em análise está no artigo 3º, inciso VI da mencionada lei, o qual dispõe que a política migratória brasileira será regida pela acolhida humanitária, dentre outros princípios e diretrizes (BRASIL, 2017). Com efeito, é desafiador conceituar o princípio ou a diretriz da acolhida humanitária, mas em um simples raciocínio pautado no princípio da dignidade humana que foi definido de forma expressa, no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 como fundamento do Estado Democrático de Direito Brasileiro facilita-se esta tarefa. Assim, tem-se que a acolhida humanitária está baseada em toda e qualquer situação que um ser humano precisa do apoio e proteção do Estado brasileiro. Nesse sentido, o(a) migrante costuma recorrer ao auxílio de uma organização ou uma entidade, ou ainda, simplesmente a pessoas para ter assegurada sua dignidade em decorrência de uma situação que o(a) coloque em posição de vulnerabilidade social e/ou econômica, cujo resultado pode até ser uma grave violação ao direito à vida. Por conseguinte, desde o início a legislação brasileira apregoa que o sentimento e o ideal de acolher/proteger deverá ser observado. Mais que isso, que tanto a comunidade nacional como o Estado brasileiro devem apresentar solidariedade aos migrantes em condição de vulnerabilidade em decorrência de outros fatores ainda não protegidos definitivamente por outros institutos jurídicos já existentes, concretizando o primado do princípio da dignidade humana.

Adiante, no artigo 14, inciso I, alínea 'c', a norma trata do visto de acolhida humanitária, sendo uma das possibilidades de visto temporário (BRASIL, 2017). As principais orientações dessa alínea encontram-se no § 3º:

> § 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, 2017)

Segundo a legislação, o visto temporário na modalidade acolhida humanitária poderá ser concedido a qualquer pessoa que possui vínculo jurídico-político com um Estado, geralmente decorrente da nacionalidade e para aqueles que não são reconhecidos por nenhum Estado, ou seja, são apátridas ou, simplesmente, indivíduos sem Estados.

Essa referência aos apátridas é demasiadamente importante, pois em que pese existam normas internacionais para regulamentação de pessoas nessa condição, o processo é burocrático e lento, e muitas vezes dado a demora coloca o apátrida em situação de vulnerabilidade por não ter um passaporte que permita receber um carimbo de entrada em qualquer país do mundo. O visto de

acolhida humanitária supre, temporariamente, a lacuna de entrada daqueles que não possuem um vínculo jurídico com um Estado (nacionalidade), haja vista que frente ao cenário de reconhecimento de apátrida o processo é mais célere.

Observando a redação do texto normativo, nota-se que existem algumas condições para que o visto de acolhida humanitária seja concedido. A primeira premissa impõe que o solicitante do visto esteja passando por uma situação de grave ou iminente instabilidade institucional no local de sua saída, aqui, é possível enquadrar a questão do êxodo de pessoas da Venezuela, por exemplo, em razão do grave desabastecimento e da instabilidade do governo em nível alarmante.

Caso não seja essa a conjuntura observada, a justificativa do visto poderá ser pautada em situações de conflitos bélicos. É imperioso esclarecer também que a Lei de Migração não tem a intenção de ultrapassar o Estatuto dos Refugiados de 1951, ao estabelecer a possibilidade de visto por questões de conflitos armados, a norma apenas amplia a possibilidade de entrada, pois, assim como, no contexto dos apátridas a concessão de status de refugiado também não é célere.

A grande inovação do visto de acolhida humanitária, portanto, está relacionada a terceira e a quarta possibilidades de concessão, calamidade de grande proporção e desastre ambiental. Nota-se uma semelhança com as resoluções do Conselho Nacional de Imigração quando normatizou a entrada de haitianos no Brasil com base na calamidade que assolou o país da américa central em 2010.

Ao normatizar a possibilidade de visto temporário por ca-

lamidade e desastre ambiental o Brasil se colocou em uma posição de vanguarda quando comparado com outros estados e organizações internacionais. Isso porque embora sejam constantes os desastres ambientais e, consequentemente, as calamidades, o cenário internacional as vezes aparenta fechar os olhos para esse quadro, ignorando o sofrimento de milhares de indivíduos que se encontram nesta situação. A título de contextualização, o relatório "*Global Migration Indicators*" de 2018 da Organização Internacional para Migrações, indicou que em 2017 aproximadamente 18,8 milhões de pessoas precisaram se deslocar no mundo em virtude de desastres ambientais (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2018).

Logo, ao positivar a possibilidade de entrada no Brasil por riscos naturais como desastres e ambientais e calamidades, a Lei de Migração assegura o respeito à vida e à dignidade de milhares de pessoas deixadas a margem face a ausência de instrumentos internacionais e domésticos de proteção. Ao mesmo tempo, não precisa mais se valer de resoluções improvisadas para regulamentar as referidas situações.

Ademais, o visto temporário poderá ser concedido para aqueles que estejam sofrendo grave violações de direitos humanos ou de direito internacional humanitário (questões atinentes aos conflitos armados). E ainda, outras hipóteses dispostas em forma de regulamento, o que abre a possibilidade de atendimento para eventuais novas demandas que venham a aparecer.

Nesse enfoque, percebe-se que a Lei de Migração fixou, intencionalmente, uma posição muito aberta, pois graves violações

de direitos humanos não é apenas um tema bem subjetivo, como também representa inúmeros fatos e possibilidades de violação da dignidade humana. Portanto, é melhor abordar o tema e sua proteção pelo excesso, vez que se trata de direitos humanos. É de se observar ainda que a norma deixa evidente a oportunidade de ampliação do rol previsto no § 3º, acima transcrito, um avanço do regramento migratório que demonstra estar atento que outras modalidades de ofensas à dignidade humana podem surgir, conforme abordado acima. À vista disso, a Lei de Migração "moderniza, ampara e garante a plena cidadania de migrantes" (UEBEL, 2019, p.273).

A outra garantia prevista na Lei de Migração quando se trata do instituto da acolhida humanitária está relacionada à autorização de residência.

> "art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: I - a residência tenha como finalidade:
>
> [...] c) acolhida humanitária; [...]
>
> § 1º Não se concederá a autorização de residência a pessoa condenada criminalmente no Brasil ou no exterior por sentença transitada em julgado, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira, ressalvados os casos em que:

> [...] III - a pessoa se enquadre nas hipóteses previstas nas alíneas "b", "c" e "i" do inciso I e na alínea "a" do inciso II do caput deste artigo" (BRASIL, 2017).

O visto temporário, portanto, como o próprio nome diz, tem tempo limitado. Mas ao migrante será concedida a possibilidade de permanecer no Brasil desde que preencha os requisitos previsto na Lei de Migração. Desse modo, o artigo 30 acima transcrito apresenta a hipótese de autorização de residência e dentre as modalidades se encontra a acolhida humanitária, no entanto, como o artigo não traz o rol situações que ensejam a acolhida humanitária entende-se que as possibilidades são as mesmas previstas no artigo 14, § 3º da mesma lei.

O destaque aqui cinge ao fato de que, em regra não será concedida a autorização de residência aqueles que cometeram crimes no Brasil, ou ainda, no exterior, com sentença penal transitada em julgado, e que no Brasil também seja crime, porém, o migrante cujo pedido esteja assentado no instituto da acolhida humanitária não será abarcado por esta regra. Ou seja, trata-se de uma exceção que visa assegurar a dignidade daqueles que não tem a opção de regresso.

Dessa maneira, vislumbra-se que existem duas possibilidades de o migrante se valer do instituto da acolhida humanitária. É evidente, portanto, o avanço da Lei de Migração frente aos atuais movimentos migratórios no mundo, abarcando hipóteses omitidas pela comunidade internacional e concretizando e garantindo o

princípio da dignidade humana, conforme previsto na Constituição brasileira em vigor.

CONCLUSÃO

A migração faz parte não apenas do cotidiano como também da evolução da espécie humana. Aliada a difusão do conhecimento e a quebra das barreiras geográficas, proporcionadas pela globalização, o contexto migratório revela-se cada vez mais dinâmico e temido, o que já não mais permite a omissão pelos Estados Constitucionais acerca dos fatos aqui debatidos e pesquisados sob o manto da política do desconhecimento ou simplesmente do preconceito.

Frise-se que muitos indivíduos saem de seus lares com a roupa do corpo, sem quaisquer documentos e até mesmo sem dinheiro para o trajeto de fuga, vez que a procura pela sobrevivência fala mais alto. Nesse sentido, o principal documento internacional que trata de migração forçada, o Estatuto dos Refugiados de 1951, infelizmente, não abarca todas as situações de deslocamento existente atualmente no mundo. Sem dúvida, pode-se dizer que o referido documento internacional se encontra estratificado no pensamento da década de cinquenta.

Com efeito, observando a legislação doméstica brasileira tem-se que o Estatuto do Estrangeiro de 1980 publicado no final do regime militar e construído ainda sob a perspectiva do estrangeiro como ameaça ao Estado estava totalmente obsoleto frente o

novo contexto migratório e do atual marco jurídico brasileiro de prevalência dos direitos humanos. Isso ficou totalmente evidente, quando o Conselho Nacional de Imigração precisou editar uma resolução normativa para assegurar a entrada de haitianos no Brasil, em razão do terremoto que assolou a República do Haiti em 2010.

Afinal, note-se que mesmo diante de uma situação trágica e imprevisível, o Brasil não tinha nenhum instrumento normativo que permitisse a entrada legal desses migrantes. Em decorrência dessa circunstância adveio no cenário jurídico doméstico o instituto da acolhida humanitária, que apregoa a valorização do ser humano, independentemente, da situação que se encontre.

Passados cinco anos da Resolução Normativa n. 97 de 2012, que regulamentou a acolhida humanitária dos haitianos, adveio no ordenamento jurídico doméstico a Lei n. 13.445 de 2017, conhecida como Lei de Migração, pautada substancialmente no princípio da dignidade humana e no caráter de proteção dos direitos humanos.

A Lei de Migração revogou o ultrapassado Estatuto do Estrangeiro de 1980 e deu nova cara a política migratória brasileira, indo de encontro com o panorama internacional que tinha por tendência criminalizar ou afastar os deslocamentos que não estavam alinhados com o contexto do Estatuto dos Refugiados de 1951.

E dentre as diversas novidades constantes na referida norma, o legislador positivou o instituto da acolhida humanitária. Desde então, qualquer pessoa que precise deixar seu lar ou local de origem por razões de instabilidade institucional (leia-se dentro do Estado), de conflito bélico, de calamidade de ampla magnitude,

de catástrofe ambiental ou de transgressão aos direitos humanos, pode requerer a entrada no Brasil. Observe-se ainda, a possibilidade de ampliação para outras situações, além é claro daquelas já descritas, que são explicativas e já permitiram significativo aumento dos contextos e cenários de proteção.

É claro que a norma prevê outras condições que devem ser preenchidas cumulativamente e impõe obrigações aqueles que entram ou pretendem ingressar no território brasileiro. Contudo, tais situações não foram objetos do presente estudo, tampouco, analisou-se se o instituto da acolhida humanitária, atualmente, é eficaz ou não, por delimitação do objeto desta pesquisa.

A grande questão que se observou no decorrer da investigação, tange ao fato de que o Brasil na contramão de outros Estados reformou sua política migratória com intuito de alinhá-la com a realidade atual, sobretudo, quando considera por intermédio da acolhida humanitária o 'acolhimento' de migrantes que se deslocam devido a desastres ambientais, situação essa que não encontra ainda guarida satisfatória em documentos internacionais. Ou ainda, por questões de grave instabilidade institucional.

Verificou-se assim, que o Brasil, para os parâmetros nacionais e internacionais, respondeu de maneira rápida as situações dos haitianos e venezuelanos que solicitaram proteção nas fronteiras, por meio de resoluções normativas. E mais rápido ainda, ao inserir na legislação nacional a acolhida humanitária, vez que a 'situação' era relativamente recente.

Portanto, a acolhida humanitária demonstra a posição de vanguarda do Brasil. A atual política migratória brasileira por ser

nova ainda apresenta falhas e merece aparo nas arestas, isso acontece com qualquer novel instrumento normativo. Nota-se ainda que o instituto ainda se encontra em maturação, sendo ainda estudado e divulgado, o que dificulta uma avaliação mais rigorosa. Por fim, não há como negar que o instituto da acolhida humanitária abre um novo capítulo na proteção dos direitos humanos, por fixar a ideia de que muito mais importa a vida humana e sua proteção do que as circunstâncias que levaram ao deslocamento ou ainda entraves burocráticos, muitas vezes repleto de fundamentação preconceituosa e falaciosa.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 07 set. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017**. Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. 07.09.2020.

BRASIL. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 07.09.2020.

CAROLINA SANTOS, A.. **Refugiados Ambientais: Formas E Instrumentos De Proteção Doméstica E Internacional**. 2020. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

DE CARLI CARDOSO DE OLIVEIRA, Camila. **O Brasil e a proteção complementar humanitária**. Mural Internacional, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 120-133, jun. 2018. ISSN 2177-7314. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/32516. Acesso em: 07 set. 2020. DOI: https://doi.org/10.12957/rmi.2017.32516.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Haiti. Annual conflict and disaster displacement figures**, 2019. Disponível em: https://www.internal-displacement.org/countries/haiti. Acesso em: 07 set. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. GLOBAL MIGRATION INDICATORS. **Global Migration Indicators,** 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf. Acesso em: Acesso em: 12 set. 2020.

LEGISWEB. **Resolução Normativa CNIg n. 97 de 12/01/2012**, 2012. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083. Acesso em: 07 set. 2020.

LEGISWEB. **Resolução Normativa CNIg n. 102 DE 26/04/2013**, 2013. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253792. Acesso em: 14 set. 2020.

LEGISWEB. **Resolução Normativa CNIg n. 123 DE 13/09/2016**, 2016. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=328777. Acesso em: 14 set. 2020.

MARTINS AMARAL, A.; COSTA, L. **A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração**. Revista Justiça do Direito, v. 31, n. 2, p. 208-228, 6 set. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **ONU realiza cerimônia em memória**

às vítimas do terremoto de 2010 no Haiti, 17/01/2020. Disponível em: https://nacoesunidas.org/onu-realiza-cerimonia--em-memoria-as-vitimas-do-terremoto-de-2010-no-haiti/. Acesso em: 07 set. 2020.

OBMIGRA, 2019, Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a. Acesso em: 07 set. 2020.

OLIVEIRA, A. T. R. DE. **Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças**. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 34, n. 1, p. 171-179, 23 ago. 2017.

UEBEL, R. R. G.. **Migrações Internacionais no Brasil: agendas, política externa e legislação migratória em tempos de rupturas e continuidades**. REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO (UFU), v. 47, p. 247-297, 2019. Acesso em: 12 set. 2020. DOI: https://doi.org/10.14393/RFADIR-v-47n2a2019-48050.

UNHCR. **Global Trends 2010**. 2011. Disponível em: http://www.unhcr.org/4dfa11499.html. Acesso em: 07 set. 2020.

Migração: Liberdade Religiosa e Direitos Fundamentais

Carlos Alberto Ferri

INTRODUÇÃO

Em tempos de solidariedade ou, em alguns casos, a falta dela, nos deparamos com a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017 (*vacatio legis* de 180 dias), intitulada 'Lei de Migração', que busca efetivar a dignidade inerente ao ser humano, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Federal de 1988.

Se temos os Direitos Humanos e os Direitos Fundamentais como um ideal a ser alcançado, devemos sempre olhar para o ordenamento jurídico e extrair dele o que se espera, ou seja, o bem social e comum a todos.

Vejamos o que está no centro, na base da norma pátria e se pode notar isso desde suas linhas introdutórias, e, o faremos pelo

frontispício que retrata a dureza do passado e a vitória e liberdade com que se passa a viver em tempos modernos:

> Nós, **representantes do povo brasileiro**, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, **destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-esta**r, o desenvolvimento, **a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fratern**a, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

O objetivo é buscar uma sociedade justa, igualitária, na qual se pode exercer a cidadania e ter a dignidade como bem maior a ser tutelado, valendo para todos os que vivem no território nacional. "Esse anseio se materializa no bojo da norma constitucional, e, logo no artigo 1º, o constituinte o apresenta como fundamentos, ou seja, aquilo que sustenta, a base de um Estado Democrático de Direito" (THAMAY;FEERI, 2018):

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Demo-

> crático de Direito e tem como **fundamentos**:
>
> I - a soberania;
>
> **II - a cidadania**
>
> **III - a dignidade da pessoa humana;**
>
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
>
> V - o pluralismo político.
>
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Como cidadania é exercício, ação praticada, o Estado a tem como sendo um fundamento, para tanto, Richard Pae Kim (p. 26, 2013) acrescenta que

> Neste dispositivo, temos que interpretá-lo no sentido da extensão máxima, reconhecendo-a como dever do Estado Democrático de Direito de reconhecer e garantir a proteção da dignidade da pessoa humana, sem qualquer discriminação ou exclusão.

Nota-se que cidadania e dignidade da pessoa humana integram elementos basilares da liberdade religiosa, como Aldir Guedes Soriano (p. 87, 2002) retrata: "a liberdade religiosa, no Brasil tem amparo do Estado Democrático de Direito, uma vez que a República é constituída como tal, conforme o art. 1º, caput, da CF". Com esse amparo, a liberdade religiosa ganha o cenário nacional, sendo protegida e respeitada.

Para Flávia Piovesan (p. 72, 2003), o termo cidadania está cada vez mais sendo aumentado quando se fala de direitos já consagrados na ordem nacional e também na internacional. "Hoje pode-se afirmar que a realização plena, e não apenas parcial dos direitos da cidadania, envolve o exercício efetivo e amparo dos direitos humanos, nacional e internacionalmente assegurados".

Segundo Luiz Henrique Boselli de Souza (p.79, 2015) "a efetivação dos direitos fundamentais sociais é um dos temas mais desafiadores da atualidade". Entretanto, com a liberdade religiosa, tais direitos têm sido garantidos por diversas entidades religiosas, especialmente a Igreja Adventista do Sétimo Dia, que tem contribuído fortemente para que os objetivos fundamentais do art. 3º da CF sejam alcançados.

Os objetivos fundamentais pertencentes à Constituição Federal são:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

> II - garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
>
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para alcançar com efetividade a tão sonhada 'sociedade justa' deve-se garantir e proteger os direitos inerentes ao ser humano, o que para Robert Alexy (p. 278,7/868, 2014) são direitos "(1) universais, (2) fundamentais, (3) abstratos, (4) morais e (5) prioritários"[1].

---

[1] Segundo Robert Alexy os direitos humanos são definidos por cinco características. A primeira é a sua universalidade. Todo ser humano enquanto ser humano é portador ou possuidor de direitos humanos. Do lado dos destinatários a universalidade é mais complicada. A segunda característica dos direitos humanos é o caráter fundamental de seu objeto. Os direitos humanos não protegem todas as fontes e condições imagináveis do bem-estar, mas somente interesses e necessidades fundamentais. Também a terceira característica diz respeito ao objeto dos direitos humanos. É a abstração. Pode-se rapidamente concordar que todos possuem um direito à saúde; mas sobre o que isso significa em um caso concreto pode ocorrer uma longa disputa. A quarta e a quinta características não dizem respeito aos portadores, aos destinatários e nem ao objeto dos direitos humanos, mas sim à sua validade. Os direitos humanos possuem, enquanto tais, somente uma validade moral. A quarta característica dos direitos humanos é, assim, seu caráter moral. Um direito vale moralmente se ele pode ser justificado em relação a todo aquele que admite uma fundamentação racional. A validade dos direitos humanos é sua existência. Essas tentativas podem, como toda tentativa, obter maior ou menor êxito. Isso leva à quinta característica, a prioridade. Os direitos humanos, enquanto direitos morais, não só não podem ter sua força invalidada por normas jurídico-positivas, mas são também o padrão com o qual se deve medir toda interpretação daquilo que está positivado. Isso significa que um pacto de

Diante de tudo o que foi apresentado até o momento, fica evidente que o Estado deve ser o órgão promotor dos direitos e garantias apresentados pela Constituição Federal de 1988, mas isso nem sempre acontece.

LIBERDADE RELIGIOSA

Diante da inércia Estatal, as igrejas podem ter um papel, ainda que não reconhecido, mas fundamental no cenário nacional, especialmente com a contribuição solidária que desenvolvem diariamente.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (p. 45, 2009) "o movimento reformista ganhou um forte apoio com a formulação da chamada *doutrina social da Igreja* a partir da encíclica *Rerum novarum,* editada em 1891 pelo Papa Leão XIII". Ele continua dizendo que:

> Esta retoma de São Tomás de Aquino a tese do bem comum, da essência na 'vida humana digna', bem como a doutrina clássica do direito natural, ao mesmo tempo em que sublinha a dignidade do trabalho e do trabalhador. Chega assim à afirmação de direitos que exprimem as necessidades mínimas de uma

direitos humanos, bem como uma decisão de uma corte de direitos humanos pode violar os direitos humanos. Com isso estão juntas as cinco características que distinguem os direitos humanos de todos os outros direitos.

> vida consentânea com dignidade do ser humano, criado à imagem e semelhança de Deus.

Fica claro que as igrejas, por meio de ações sociais, amparadas hoje pela liberdade religiosa, têm mais destaque do que as do passado, contudo, como visto acima, já era uma preocupação latente das entidades religiosas de maneira geral.

A Igreja Adventista do Sétimo Dia é uma entidade religiosa cristã protestante, organizada em 1863, nos Estados Unidos, com quase 18 milhões de membros no mundo[2], e com diversas escolas, hospitais, clínicas, centros de vivência, orfanatos, igrejas dentre outros.

Queremos dar destaque para a Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais, mais conhecida como ADRA, que é uma organização privada, não governamental e sem fins lucrativos de objetivos assistenciais, beneficentes e filantrópicos. No Brasil, está inscrita no CNPJ: 01.467.063/0001-15, e certificada como OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público através do processo MJ No. 08071.002538/2012-79[3].

A ADRA está presente em 130 países e executa projetos de desenvolvimento comunitário e de assistência humanitária, independente da convicção política, racial, religiosa, sexo ou etnia.

Assim, o trabalho desenvolvido está voltado para as camadas mais vulneráveis de nossa sociedade, ou seja, aqueles que vivem em situação de pobreza, sem as condições de prover suas necessi-

[2] www.adventistas.org

[3] www.adra.org.br

dades básicas, com isso o objetivo é o de melhorar as condições de vida destas pessoas.

A Igreja Adventista do Sétimo Dia, através da ADRA, foca suas ações em 9 áreas: água, saneamento e higiene, saúde comunitária, crianças em situação de vulnerabilidade, resposta e gestão de emergências, nutrição e redução da fome, geração de emprego e renda, promoção da justiça social e garantias de direitos, igualdade entre sexos e valorização da mulher.

Durante esse período de três anos da Lei de Migração, a ADRA não ficou inerte, e, se mobilizou e desenvolveu diversos projetos em apoio aos migrantes, que:

> por meio de parceria com a ONU, atuamos no município de Manaus com a crescente população de refugiados que tem chegado ao Brasil, principalmente vindos da Venezuela. O Centro de Apoio e Referência a Refugiados e Migrantes (CARE), tem atendido centenas de pessoas todos os meses por meio de diversos serviços que visam ajudar essas pessoas a terem uma nova vida no Brasil[4].

É notório que o Estado de Roraima foi um dos Estados que mais receberam venezuelanos, tornando mais difícil a vida dos migrantes, que sem estrutura, eram, muitas vezes, esquecidos nas ruas.

Com o objetivo de minimizar a dor de ao menos uma par-

[4] https://adra.org.br/estado/amazonas/

cela dessa triste estatística, a ADRA, em parceria com a USAID/ OFDA[5], "implementou o projeto[6] SWAN (assentamento, água, saneamento e higiene para refugiados e migrantes)"[7].

Isso posto que a Lei de Migração garante essa tão sonhada dignidade ao migrante em território pátrio, vejamos: Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

Nota-se que a lei não faz distinção entre os que estão sob sua jurisdição, e, para contribuir e garanti-lhes a condição mínima de cidadania, a ADRA desenvolve os projetos acima mencionados, cumprindo o papel que é do Estado.

---

[5] Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. https://www.usaid.gov/EstamosUnidosVE

[6] O projeto está presente em cinco estados brasileiros: Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Paraná e Rio grande do Sul. A intenção é fortalecer a autossuficiência do refugiado venezuelano suprindo necessidades materiais urgentes por um período determinado, auxiliando na locação de casas e o ingresso no mercado de trabalho.
Ao todo, 14.000 pessoas serão beneficiadas pelo projeto em todo o Brasil!
No total, serão interiorizadas 480 famílias, 96 em cada estado. Das 96 famílias previstas para o Rio Grande do Sul, 17 já estão aqui, com moradia e trabalho!
Você pode ajudar esse projeto de 4 formas diferentes:

1. Tem alguma oportunidade de emprego para oferecer em Porto Alegre? Entre em contato para que sejamos parceiros nessa missão!
2. Tem móveis, eletrodomésticos ou até roupas para doar? Entre em contato com a nossa regional para juntos mobiliarmos as casas dessas famílias que buscam recomeçar.
3. Mora em Porto Alegre e pode ser o mentor voluntário de uma família? O mentor é a pessoa especial que vai ajudar essa família a se adaptar melhor. Que vai ensinar como usar os serviços públicos, como saúde, educação e transporte. Se interessou? Entre em contato com a gente!
4. Você também pode nos ajudar doando qualquer valor.

[7] https://adra.org.br/projetos/rio-grande-do-sul/swan-rs/

CIDADANIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ao se idealizar o sistema democrático brasileiro, insere-se nele "conteúdos sociais", dando "uma grande contribuição para que fossem fixadas matrizes fundamentais", e assim, tutelando os interesses dos cidadãos (IRIBURE JÚNIOR, p.17, 2015).

Fica nítido que o Estado não consegue, por forças próprias, dar efetividade plena aos seus fundamentos e objetivos, uma vez que luta contra hipossuficiência orçamentária atual. Basta, para tanto, olhar rapidamente para o número de ações judiciais em que figura como réu, uma vez que, de um lado se encontra a proteção do cidadão – mínimo existencial – e, de outro lado, os cofres vazios – reserva do possível.

O que se extrai com muita certeza é que não se pode separar do mesmo núcleo, dignidade da pessoa humana com mínimo existencial,

> … é possível afirmar que a atual noção de um direito fundamental ao mínimo existencial, ou seja, de um direito a um conjunto de prestações estatais que assegure a cada um (a cada pessoa) uma vida condigna, arranca da ideia de que qualquer pessoa necessita que não tenha condições de, por si só ou com auxílio de sua família prover o seu sustento, tem direito ao auxilio por parte do Estado e da sociedade, de modo geral que o mínimo existencial, nessa perspectiva, guarda relação com a noção de caridade e do combate à pobreza, central

> para a doutrina social que passou a se firmar já ao longo do Século XIX, muito embora a assistência aos desamparados tenha constado na agenda da Igreja e de algumas políticas oficiais já a bem mais tempo (SARLET, p. 244-245, 2012).

Sem a contribuição da igreja a cidadania está comprometida, e, por conseguinte, sua dignidade também. A cidadania é um "princípio básico para a garantia e o exercício de quaisquer direitos da pessoa" sejam eles quais forem, natos ou migrantes. Lembrando que "o exercício de direitos demanda uma organização econômica, social e cultural propícia" (FERRAZ, p.137, 2006), a noção de cidadania restaura a "busca de uma sociedade sem discriminação, na qual os direitos e deveres fundamentais deverão ser iguais para todos" (DALLARI, p. 10, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dignidade humana é o que o Estado deve buscar garantir a todos que vivem ou estão passando pelo seu território, e muitas vezes se vê impotente de cumprir o que prometeu por meio da Constituição Federal de 1988.

Com a Liberdade Religiosa que o Estado brasileiro possui, as igreja de maneira geral, podem e tem desenvolvido inúmeros projetos humanitários em prol dos menos favorecidos, e em especial, dos migrantes que tem sofrido tanto, seja pela cultura diversa, pela discriminação ou pela omissão estatal.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria discursiva do direito**; organização, tradução e estudo introdutório Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, – e-book.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos humanos e cidadania. 2. ed. reform. São Paulo: Moderma, 2004.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Aspectos da positivação dos direitos fundamentais na Constituição de 1988. *In*: BITTAR, Eduardo C. B.; FERRAZ, Anna Candida da Cunha (orgs.). **Direitos humanos fundamentais**: positivação e concretização. Osasco: EDIFIEO, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 11. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERRI, Carlos Alberto. O impacto da liberdade religiosa na economia. *In:* GRIM, Brian; LAZARI, Rafael de; SORIANO, Aldir Guedes (orgs.). **Liberdade religiosa e desenvolvimento econômico**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

IRIBURE JÚNIOR, Hamilton da Cunha. Os direitos e os seus desafios frente às perspectivas da justiça e cidadania no Brasil. *In*: FERRI, Carlos Alberto. (orgs. *et al*.) **Anotações de direitos fundamentais:** homenagem ao professor José Eduardo Pimont e à professora Maria Thereza Almada. Engenheiro Coelho/SP: Unaspress – Imprensa Universitária Adventista, 2015.

KIM, Richard Pae. O conteúdo jurídico de cidadania na Constituição Federal do Brasil. *In*: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (orgs.). **Cidadania** - o novo conceito jurídico e a sua relação

com os direitos fundamentais individuais e coletivos. São Paulo: Atlas, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional – algumas aproximações e alguns desafios. *In:* LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). **Jurisdição constitucional, democracia e direitos fundamentais:** Estudos em homenagem ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Salvador/BA: Editora *Jus*PODIVM, 2012.

SORIANO, Aldir Guedes. **Liberdade Religiosa no Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. Direitos fundamentais sociais: princípio da proibição do retrocesso. *In* FERRI, Carlos Alberto (org.). **Direitos Fundamentais**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

A Nova Lei de Migração e sua aplicação no contexto da Pandemia do COVID-19.

Silvio Beltramelli Neto
Giulia Esposito Barthem

1. A Nova Lei de Migração e sua subsequente afronta legislativa

Considerando que a Lei n.° 13.445, de 2017, conhecida como Nova Lei de Migração (NLM), estabeleceu princípios e diretrizes das políticas públicas de migração, alinhados com a Constituição Federal de 1988, trata-se de um marco legislativo, que tem como principal objetivo o combate à xenofobia e à criminalização da migração. A NLM substituiu a Lei n.° 818 de 1949 e o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.° 8.615/80), diploma legislativo que representava resquícios do caráter autoritário da Ditadura Militar brasileira.

Sob o crivo da legislação anterior à NLM, os migrantes eram tratados de maneira discriminatória, como estrangeiros, termo nada empático, que reporta a "estranho". Com a nova Lei, po-

rém, os migrantes passaram a uma condição de sujeitos de direitos e obrigações, e, portanto, de proteção jurídica de sua dignidade humana em condição de igualdade com qualquer outra pessoa, com aliás, determina o art. 5.º da Constituição Federal brasileira.[1]

Segundo Ingo Sarlet, a dignidade humana é a qualidade intrínseca e distintiva que deve ser reconhecida em cada ser humano, implicando em um complexo de direitos e deveres fundamentais assegurados a pessoa. Estes garantem as condições mínimas existenciais para uma vida saudável, propiciando e promovendo sua participação ativa e corresponsável nos direcionamentos da própria existência, em comunhão com a de outros seres humanos[2].

Não obstante, conjuntamente à NLM expediu-se o Decreto-Lei nº 9.199, de 2017, que, conforme afirma André de Carvalho Ramos (2017), representa uma ameaça a conquistas históricas, tanto nos direitos dos migrantes quanto na capacidade do estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a migração.[3] Utilizando-se de termos pejorativos, como "clandestino", ao se referir ao migrante em situação de irregularidade, e abrindo a possibilidade de sua prisão, tal Decreto-Lei contraria o princípio da não criminalização da imigração, previsto no art. 3º, III, da NLM[4],

[1] MENDES, Aylle de Almeida; BRASIL, Deilton Ribeiro. A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes. Sequência (Florianópolis), Florianópolis, n. 84, p. 64-88, abr. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552020000100064&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2020.

[2] SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 62.

[3] RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clèmerson; et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. Consultor Jurídico, São Paulo, v. 23 no 2017, 2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem . Acesso em: 24 set. 2020

[4] "Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: (...) III - não criminalização da migração".

bem como, ao delegar a definição da acolhida humanitária para uma portaria interministerial, perde a chance de determinar quais os pessoas comportam a classificação jurídica de migrante, suspendendo qualquer dúvida sobre qual o órgão que deveria reconhecer a situação[5].

Fato é que o trato da migração, no Brasil, tem sido objeto de recente abordagem política conservadora e nacionalista, em consonância com as tendências político-ideológicas do atual governo brasileiro, o que explica, embora não justifique, a saída do Brasil do Pacto Global de migrações[6], não obstante seus objetivos e princípios estejam em conformidade com a Constituição Federal brasileira, em especial quanto à regulamentação da migração segura.

A saída do Brasil do Pacto Global de migrações é uma questão importante e polêmica inclusive do ponto de vista pragmático, pois a decisão prejudica mais do que favorece os brasileiros. É que, conforme o Ministério das Relações Exteriores, há cerca de 2,5 milhões de brasileiros morando no exterior no ano de 2020[7] e, em contraponto, cerca de 774,2 mil imigrantes e refugiados morando no Brasil, no ano de 2018, conforme Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)[8]. Dentre esses,

[5] VEDOVATO, Luís Renato. A nova lei de migração e a acolhida humanitária. 2018. Disponível em: http://www.evento.odh.unicamp.br/simposio2018/wp-content/uploads/2018/09/Luis_Renato_ Vedovato_177.pdf . Acesso em: 24 set. 2020.

[6] FELLET, João. Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258. Acesso em: 08 set. 2020.

[7] EXTERIORES, Ministério das Relações. Censo IBGE estima brasileiros no exterior em cerca de 500 mil. 2020. Disponível em: http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/censo-ibge-estima-brasileiros-no-exterior-em-cerca-de-500-mil/impressao. Acesso em: 08 set. 2020.

[8] CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. Resumo Executivo .Imigração e Refúgio no Brasil .A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério

aproximadamente 40 mil são refugiados, segundo o CONARE, conforme dados de junho de 2020 do CONARE, em sua plataforma interativa de decisões sobre o refúgio.

2. Migração e pandemia no Brasil: a regulação emergencial

Uma das primeiras providências adotadas pelo Governo Federal brasileiro em relação a migrantes, frente à pandemia da Covid-19, foi o estabelecimento uma política migratória de fechamento de fronteiras, deportação imediata e inabilitação da solicitação de refúgio, estabelecida pela Portaria Interministerial n.º 255, de 22 de maio 2020, que dispôs sobre a "restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade".

A Lei de Refúgio brasileira (Lei nº 9.474/97), notadamente em seus arts. 7 e 8, garante o direito à solicitação do refúgio. Frente ao direito humano incondicional de solicitação de refúgio, é possível cogitar-se que tal medida afronta o previsto no art. XXVII, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH) e no art. 22, 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).[9]

---

da Justiça e Segurança pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral .Brasília, DF: OBMigra. 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/RESUMO%20EXECUTIVO%20_%202019.pdf. Acesso em: 24 set. 2020.

[9] MOREIRA, Thiago Oliveira. A (IN)CONVENCIONALIDADE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA DIANTE DA PANDEMIA DO COVID-19. In.: BAENINGER, Rosana; NANDY, Shailen; VEDOVATO, Luís Renato (Coords.). Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19 . Campinas: Nepo/Unicamp,

Na mesma linha, conforme reiterada jurisprudência da Corte Interamericana de Direito Humanos (CIDH), especificamente no caso Família Pacheco Tineo *versus* Estado plurinacional de Bolívia e na Opinião Consultiva n.º 25, de 2018, a instituição do asilo e seu reconhecimento como direito humano incondicionado.[10]

Estes são apenas algumas reflexões jurídicas que, no mínimo, controvertem a legalidade da providência extrema adotada.

Ainda no período de pandemia da Covid-19, foram diversos os casos de violação de direitos fundamentais dos migrantes veiculados na mídia brasileira, incluindo situações de sujeição a trabalho em situação análoga à escravidão[11], flagelo decorrente do fechamento de fronteiras[12] e dificuldade de acesso ao auxílio emergencial financeiro, para cujo processamento requer-se o número de CPF do requisitante — a emissão do CPF ficou prejudicada devido à suspensão dos serviços presenciais da Polícia Federal no período da pandemia e, conforme a Receita Federal, quase 60 mil

---

2020, p. 273 – 281.Disponível em: https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/livro-migra%C3%A7%C3%B5es-internacionais-e-pandemia-de-covid-19. Acesso em: 24 set. 2020.

[10] MOREIRA, Thiago Oliveira. A (IN)CONVENCIONALIDADE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA DIANTE DA PANDEMIA DO COVID-19. In.: BAENINGER, Rosana; NANDY, Shailen; VEDOVATO, Luís Renato (Coords.). Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19 . Campinas: Nepo/Unicamp, 2020, p. 273 – 281. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/livro-migra%C3%A7%C3%B5es-internacionais-e-pandemia-de-covid-19. Acesso em: 24 set. 2020

[11] LAZZERI, Thais. Trabalho escravo, despejos e máscaras a R$ 0,10: pandemia agrava exploração de migrantes bolivianos em SP. 2020. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2020/06/trabalho-escravo-despejos-e-mascaras-a-r-010-pandemia-agrava-exploracao-de-migrantes-bolivianos-em-sp/ . Acesso em: 07 set. 2020.

[12] CONECTAS. FECHAMENTO DE FRONTEIRAS COM PUNIÇÕES DESPROPORCIONAIS PODE AGRAVAR SITUAÇÃO DE REFUGIADOS. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/noticias/fechamento-de-fronteiras-com-punicoes-desproporcionais-pode-agravar-situacao-de-refugiados-alertam-especialistas . Acesso em: 07 set. 2020.

imigrantes no Brasil pediram ou atualizaram o CPF em meio à pandemia [13].

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha emitiu nota sobre a Proteção dos migrantes frente a pandemia do COVID- 19, publicada em 8 de abril de 2020, na qual afirma seu comprometimento em auxiliar os Estados a elaborar políticas eficazes de combate contra o COVID-19, considerando a proteção específica da comunidade migrante.

Explicita-se, primeiramente, que estas ações devem alcançar toda a comunidade migrante, incluindo aqueles em situação jurídica de irregularidade. Ademais, tal nota também alude à implementação da exceção integral às restrições de viagem àqueles que buscam asilo, portanto um local seguro de estada, observando-se o *Princípio do Non-Refoulement*. [14]

3. Força de trabalho migrante em tempos pandêmicos

Desde antes da pandemia, o cenário no trabalho migrante já era de desalentador e precário, inserindo-se, de modo ainda mais violento, no contexto tendencialmente generalizado de redução

[13] DELFIM, Rodrigo Borges. Quase 60 mil imigrantes no Brasil pediram ou atualizaram CPF em meio à pandemia, diz Receita Federal. 2020. Disponível em: https://www.migramundo.com/quase-60-mil-imigrantes-no-brasil-pediram-ou-atualizaram-cpf-em-meio-a-pandemia-diz-receita-federal/. Acesso em: 07 set. 2020.

[14] VERMELHA, Comitê Internacional da Cruz. NOTA SOBRE A PROTEÇÃO DOS MIGRANTES FRENTE À PANDEMIA DE COVID-19. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kmiSzzRBGtUJ:https://www.icrc.org/pt/download/file/118879/protecao_migrantes_frete_a_pandemia.pdf+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 07 set. 2020.

de direitos trabalhistas, o que abarca países de trânsito ou destino dos migrantes. Sua vulnerabilidade econômica ainda é acentuada quando interseccionada com questões de gênero, etnia ou religião. O trabalho passa a ser um vetor de discriminação e exclusão social, um muro além das fronteiras.[15]

Esta realidade já foi evidenciada, entre tantos outros, em estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a realidade da América Latina e Caribe de 2016, quando migrantes conseguem acesso ao mercado de trabalho, no mais das vezes o fazem em condições de informalidade e alarmante precariedade[16]. Aliás, o Projeto de Lei nº 2.699 de 2020, à seguir examinado, reconhece este estado de coisas.

Assim como todas as situações de desigualdade e precariedade que permeiam a venda da força de trabalho no Brasil, também a inclusão e a manutenção de migrantes na força de trabalho sofrem com a crise econômica imposta pela COVID-19, afinal, dentre os vulneráveis, o migrantes o são ainda mais. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) calcula que, em agosto de 2020, o Brasil alcançou a dramática quantidade de 12,9 milhões de pessoas desempregadas, um crescimento de 27,6% desde maio, o que é representado por uma taxa de desocupação de 13,6%[17].

Neste sentido, adverte a OIT tratar-se de uma população

[15] MARINUCCI, Roberto. Migrações e trabalho: precarização, discriminação e resistência. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília , v. 25, n. 49, p. 7-11, abr. 2017 .

[16] OIT. Derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: Lagunas y desafíos en matéria de protección en 5 países de América Latina y el Caribe. p.19-20. 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_615534.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

[17] IBGE. Painel de Indicadores. Desemprego. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego. Acesso em: 23 set. 2020.

já fragilizada antes do surto do COVID-19 e, agora, encontra-se com a pressão adicional do alto desemprego e da grave interrupção das atividades econômicas em época de pandemia. Bem por isso, é preciso que sejam implementadas políticas públicas de proteção de trabalhadores e trabalhadoras migrantes, que enfrentam "uma crise dentro de outra crise". [18]

4. O Projeto de Lei n.º 2.699

Em maio de 2020, foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 2.699[19] (PL 2.699), que "Institui medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da pandemia de COVID-19 e dá outras providências".

O PL 2.699 autoriza a residência de imigrantes no Brasil, com fundamento na acolhida humanitária, em razão da pandemia do COVID-19 e seus impactos socioeconômicos. Segundo a proposta, o imigrante que realizar o requerimento para a concessão da autorização de residência estará isento de multas, taxas e emolumentos consulares, sendo que, aqueles que já estiverem com tramites legais do processo de regularização migratória em andamento também se beneficiarão da regra emergencial.

Ainda de acordo com o PL, em seu art. 1º, §3, a partir da publicação da Lei e em até 18 (dezoito) meses após a sua regula-

[18] OIT. Para trabalhadores e trabalhadoras migrantes, a COVID-19 representa uma "crise dentro de uma crise". 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_749111/lang--pt/index.htm. Acesso em: 7 set. 2020.

[19] BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 2.699. 2020 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252827 . Acesso em: 24 set. 2020

mentação, os interessados poderão requisitar a residência, sendo ela reconhecida inicialmente por 2 (dois) anos e segundo o art. 2º, §1, após este prazo, a residência poderá ser solicitada por prazo indeterminado. Pretende-se priorizar o procedimento digital do requerimento, a ocorrer em única ocasião, na qual deverão ser apresentadas as documentações complementares, de acordo com os incisos do art. 4º do PL(o passaporte ou o documento de identificação expedido pelo país de origem, uma foto 3x4, meios de contato e o comprovante de entrada no Brasil).

Ademais, segundo o art. 5º da PL, fica o Governo Federal autorizado a realizar a expedição de instruções emergenciais para a emissão passaportes, documentos de identificação de estrangeiros e a emissão do CPF, de forma que se possa solicitar o auxílio emergencial e o benefício do Programa Bolsa Família, instrumentos de socorro financeiro emergencial, oferecido pelo Estado brasileiro em razão da pandemia.

O documento de proposta do PL reconhece, expressamente, que a população de migrantes e refugiados no Brasil foi afetada de maneira diferenciada pela crise do Coronavírus, admitindo sua patente vulnerabilidade, decorrente da dificuldade no acesso a serviços e políticas públicas. Como visto, situação se agrava quando o assunto é a inserção dos migrantes no mercado de trabalho e a proteção e facilitação da regularidade documental e o acesso a uma renda básica são providências que matizam o sofrimento migrante.

Considerando que a NLM já garante a titularidade de direitos fundamentais aos migrantes, com o que se coaduna com a ordem constitucional brasileira, reforçada pelos compromissos

normativos internacionais brasileiros, tal sequer fosse necessária a aprovação do PL 2.699. Todavia, a realidade que nega direitos aos migrantes se impõe e todo incremento normativo que a possa confrontar acaba por se tornar conveniente.

Todavia, conquanto apresentado em plenário, o PL ainda aguarda o despacho do presidente da Câmara dos Deputados.

Em conclusão

A NLM contém avanços potencialmente interessantes também para o tratamento da condição vulnerável dos migrantes em tempos de Covid-19, inclusive no que pertine ao mercado de trabalho, se levados a efeito.

Contudo, a despeito de alertas como os da Cruz Vermelha e da OIT, regulação emergencial brasileira tem sido no sentido contrário da adoção de políticas públicas consistentes de acolhimento de migrantes e refugiados, durante a pandemia, sintonizando-se mais com o controverso Decreto-Lei que suceder a NLM quanto com essa mesma.

Neste cenário, o PL 2.699 pretende resgatar as diretrizes da NLM, as validando nesta época de exceção sanitária e legislativa. Todavia, sua tramitação não responde à urgência reclamada pela situação humanitária a que diz respeito.

O Brasil possui um arcabouço legislativo garantidor de direitos fundamentais aos migrantes, mas, o que se pode perceber

até o momento, é que o Estado brasileiro falha em qualquer das dimensões da necessária promoção da proteção do migrante e do refugiado, o que inclui a seara laboral. Pior do que vivenciar uma crise dentro de outra crise, no Brasil, a negação política da gravidade da pandemia representa, para a população migrante, a recusa sequer de uma mera expectativa de uma condição minimamente civilizatória de enfrentamento da Covid-19.

Referências

Comitê Internacional da Cruz Vermelha. **NOTA SOBRE A PROTEÇÃO DOS MIGRANTES FRENTE À PANDEMIA DE COVID-19**. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kmiSzzRBGtUJ:https://www.icrc.org/pt/download/file/118879/protecao_migrantes_frete_a_pandemia.pdf+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br . Acesso em: 07 setembro 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 2.699**. 2020 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252827. Acesso em: 24 set. 2020

CONARE. **Decisões Plenária CONARE** . 2020. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWMtMDBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9 .Acesso em: 24 set. 2020.

CONECTAS. FECHAMENTO DE FRONTEIRAS COM PUNIÇÕES DESPROPORCIONAIS PODE AGRAVAR SITUAÇÃO DE REFUGIADOS. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/noticias/fechamento-de-fronteiras-com-punicoes-des-

proporcionais-pode-agravar-situacao-de-refugiados-alertam-especialistas . Acesso em: 7 setembro 2020.

DELFIM, Rodrigo Borges. **Quase 60 mil imigrantes no Brasil pediram ou atualizaram CPF em meio à pandemia, diz Receita Federal**. 2020. Disponível em: https://www.migramundo.com/quase-60-mil-imigrantes-no-brasil-pediram-ou-atualizaram-cpf-em-meio-a-pandemia-diz-receita-federal/ . Acesso em: 7 setembro 2020.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos.** Rev. bras. estud. popul**.** São Paulo, v. 34, n. 1, p. 145-161, Abril 2017 .Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100145&lng=en&nrm=iso Acesso em: 20 agosto 2020.https://doi.org/10.20947/s0102-3098a0012.

IBGE. **Painel de Indicadores. Desemprego.** Brasília, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego. Acesso em: 23 set. 2020.

LAZZERI, Thais. **Trabalho escravo, despejos e máscaras a R$ 0,10: pandemia agrava exploração de migrantes bolivianos em SP**. 2020. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2020/06/trabalho-escravo-despejos-e-mascaras-a-r-010-pandemia-agrava-exploracao-de-migrantes-bolivianos-em-sp/ . Acesso em: 7 setembro 2020.

MARINUCCI, Roberto. **Migrações e trabalho: precarização, discriminação e resistência**. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum**.**, Brasília, v. 25, n. 49, p. 7-11, Abril 2017. Disponível em www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852017000100007&lng=en&nrm=iso Acesso em: 7 setembro 2020. https://doi.org/10.1590/1980-

85852503880004901

MENDES, Aylle de Almeida; BRASIL, Deilton Ribeiro. **A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes**. Sequência (Florianópolis), Florianópolis , n. 84, p. 64-88, Apr. 2020 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177=70552020000100064-&lng=en&nrm-iso . Acesso em: 20 agosto 2020.https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p64.

MOREIRA, Thiago Oliveira**. A (IN)CONVENCIONALIDADE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA DIANTE DA PANDEMIA DO COVID-19.** In.: BAENINGER, Rosana; NANDY, Shailen; VEDOVATO, Luís Renato (Coords.). Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19 . Campinas: Nepo/Unicamp, 2020, p. 273 – 281**.** Disponível em: https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/livro-migra%C3%A7%C3%B5es-internacionais-e-pandemia-de-covid-19 . Acesso em: 09 de setembro 2020.

MOREIRA, Thiago Oliveira. **El regreso de la crimigración y el desvanecimiento del carácter humanista de la Ley de Migración Brasileña.** In.: Latin American Law Review, no. 05, 2020, p. 97-120. Disponível em: https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.29263/lar05.2020.05. Acesso em: 20 agosto 2020

OIT. **Derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: Lagunas y desafíos en matéria de protección en 5 países de América Latina y el Caribe**. 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_615534.pdf . Acesso em: 10 setembro 2020.

OIT. **Para trabalhadores e trabalhadoras migrantes, a COVID-19 representa uma "crise dentro de uma crise"**. 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_749111/lang--pt/index.htm . Acesso em: 7 setembro 2020.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Nova Lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças**.*Rev. bras. estud. popul.* [online]. 2017, vol.34, n.1, p.171-179. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso .ISSN 0102-3098.https://doi.org/10.20947/s0102-3098a0010. Acesso em: 7 setembro 2020.

RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clèmerson; *et al.* **Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem**. ***Consultor Jurídico***, São Paulo, v. 23 no 2017, 2017. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem >. Acesso em: 20 agosto 2020

VEDOVATO, Luis Renato; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **A migração Fronteiriça no Brasil- Os desafios da nova Lei de Migração, Vetos e Regulamentos.** In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro. **Migrações Fronteiriças**. Campinas: Unicamp, 2018. p. 304-313. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migfronteiricas.php. Acesso em: 31 maio 2020.

VEDOVATO, Luís Renato. **A nova Lei de migração e a acolhida humanitária**. [2018]. Disponível em: http://www.evento.odh.unicamp.br/simposio2018/wp-content/uploads/2018/09/Luis_Renato_Vedovato_177.pdf . Acesso em: 2 agosto 2020.

Autorização de residência prevista para vitimas do trabalho escravo na Lei de Migração: um estudo a partir da perspectiva dos imigrantes bolivianos

Ana Paula Martins Amaral
Mayara da Costa Baís
Eduardo Soares da Silva

Segundo dados do Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas 2018, do Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC), houve um acréscimo de 40% do número de pessoas traficadas no mundo no período entre 2011 e 2016. No Brasil segundo o Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: dados de 2014 a 2016, entre 2007 e 2016, registraram-se 285 indiciamentos por tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual, e 1.383 com a finalidade de trabalho escravo.

Os bolivianos, atualmente, são o segundo maior grupo de imigrantes no Brasil, sendo a sua maioria estabelecida na cidade de São Paulo/SP, trabalhando em oficinas de confecções têxteis. Esse número expressivo apresenta uma subnotificação, considerando os imigrantes que não possuem documentação, vivendo por muitas vezes em condições precárias e análogas ao trabalho escravo.

Busca-se realizar uma analise da situação de imigrantes que

podem ser vitimas do trafico de pessoas, tendo como base os bolivianos e sua proteção através da autorização da residência prevista na Lei de Migração e regulamentada pela Portaria nº 87, de 23 de março de 2020, que dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência à pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória.

A presente temática possui como referência também o Protocolo de Palermo, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.017 de 2004, a Lei nº 13.344/2016 que dispõe sobre prevenção e repressão ao trafico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção as vítimas e os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Apesar da existência do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile (Decreto nº 6.975/2009) o pedido de residência não é usualmente solicitado por desconhecimento de legislação, pela necessidade de pagamento de multa e de tradução e de documentação oficial que são difíceis de conseguir no país de origem e também a possibilidade de retorno para a Bolívia.

1 Imigração boliviana no Brasil

De plano inicial deve-se destacar que passar do século XX para o XXI ocorre o aumento do fluxo migratório entre os países latino-americanos, chamada migração sul-sul. Na relação Brasil e

Bolívia, a intensidade tem aumentado a cada ano, tendo como pano de fundo a desigualdade configurada, principalmente no aspecto econômico e social.

Segundo Cymbalista (2007) a imigração boliviana para São Paulo ocorre desde os anos de 1950, por meio de estudantes que vieram em busca de qualificação acadêmica, muitos dos quais permaneceram no Brasil. A partir dos anos de 1970 o perfil do migrante começou a mudar, com o inicio da busca de oportunidades de trabalho e de melhoria na qualidade de vida já se direcionando para o setor de confecções.

. Nos anos de 1980, os bolivianos continuaram a serem atraídos pela indústria têxtil e de confecções, que em via de regra trabalhavam nas áreas rurais bolivianas, e na atividade da costura encontraram, em tese, condições muito melhores para os seus ganhos, tendo o sonho de uma vida melhor do que aquela vivenciada no seu país de origem. Silva (2012, p. 21), que discorre: "Com a crescente demanda de mão-de-obra para as oficinas de costura, a presença boliviana tornou-se significativa, [...] ao mesmo tempo, portadora de contradições, em razão do processo de terceirização pelo qual passou este setor a partir dos anos 80".

O número de imigrantes de longo termo registrados no Brasil (considerando um período superior a um ano) entre 2011 a 2018, segundo dados do Relatório Anual de 2019 foram de 492,7 mil e sendo que os bolivianos contabilizam a segunda nacionalidade mais presente no país, números bastante expressivo (BRASIL, 2019).

Apesar do considerável indicador de imigrantes bolivianos

constantes nos dados oficiais divulgados, é presente a situação de imigração indocumentada ou irregular, também com indícios de tráfico de pessoas em condições análogas ao trabalho escravo, o que aumentaria esse quantitativo. Esse contexto é apresentado em diversas situações encontradas, a exemplo da denúncia realizada pelo MPF/SP (2016), momento que a justiça aceitou a denúncia contra um boliviano que mantinha 14 trabalhadores em condições degradantes do meio ambiente de trabalho, sujeitos a jornada exaustiva de trabalho e com indicio de situação de servidão por dívidas e condições análogas à de escravo.

> A situação constatada in loco configurava trabalho análogo ao de escravo, conforme preceituado no artigo 149 do Código Penal Brasileiro e da Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 41.721/1957, e Instrução Normativa SIT/MTE n. 91 de 05/10/2011, da jornada de trabalho exaustiva e das condições degradantes do meio ambiente de trabalho; apesar de haver indícios a apontar também a situação de servidão por dívidas, tráfico de pessoas para fins de exploração de mão-de-obra e restrição a locomoção, esta auditoria não conseguiu detectar provas destas ocorrências" (grifo no original) (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2011).

Infelizmente, existem inúmeros casos de flagrantes de exploração de trabalho escravo em oficinas de confecções de roupas, a exemplo a fiscalização em grande loja de varejo do pais[1] o que gerou multas e regularização desses trabalhadores, para que pudessem ter o mínimo garantido nas legislações aplicáveis.

2. Uma análise acerca do Tráfico de Pessoas na modalidade Trabalho Escravo

Os fluxos imigratórios têm se intensificado com o deslocamento de milhões de pessoas em âmbito global, contudo, faz-se necessário diferenciar tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, dois crimes que podem ocorrer nesse contexto. O primeiro caracteriza-se pelo deslocamento de seres humanos com a promessa de trabalho e uma vida melhor, mas ao chegar no pais de destino percebem-se envoltos a condições análogas à escravidão, exploração sexual, extração de órgãos, adoção ilegal e qualquer outro tipo de servidão por meio do uso da força, fraude ou coerção[2]. Enquanto, o contrabando de migrantes engloba a obtenção de benefício financeiro ou material para que a pessoa seja transportada ilegalmente de um estado/país ao outro, no qual a pessoa não seja natural ou residente.

1 https://reporterbrasil.org.br/2014/11/fiscalizacao-flagra-exploracao-de-trabalho-escravo-na-confeccao-de-roupas-da-renner/. Acesso em 12 de outubro de 2020.

2 O Protocolo de Palermo (2004) tem por objeto a prevenção e o combate ao tráfico de pessoas e trouxe a definição no art. 3º de trafico de pessoas, o qual entende-se como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração

Situações recorrentes às condições de trabalho escravo tem como momento inicial a promessa de trabalho rentável e a promessa melhoria de vida em outro país, e, na chegada, as condições são totalmente desfavoráveis, colocando os migrantes em situação de extrema vulnerabilidade, não podendo retornar, tornando-se irregular ou indocumentado, submetendo-se ao trabalho análogo ao de escravo.

Outro mecanismo a ser mencionado mediante o trabalho escravo é a prática de servidão e, principalmente, a condição de que o imigrante se torna um refém do traficante/aliciador, e dá continuidade do trabalho escravo por não encontrar outra alternativa (CYMBALISTA; XAVIER; 2007; ZANELLA, 2015). Para melhor averiguação acerca do trabalho escravo, Giraldi (2010, p. 01) destaca que:

> A busca por oportunidades de emprego e a fuga da pobreza empurram os bolivianos para fora de seu país. [...]. Só no Brasil, os bolivianos são cerca de 250 mil, sendo que 200 mil moram em São Paulo e aproximadamente 30 mil são escravizados por compatriotas. Há ainda os que vivem em Santa Catarina, Mato Grosso e no Rio de Janeiro. Os bolivianos escravizados, segundo levantamento feito pelas autoridades brasileiras, trabalham em fábricas de confecção em São Paulo. Eles são cooptados por uma espécie de rede de bolivianos, que já vive no Brasil há mais tempo e que promete uma série de benefícios

> - altos salários, amparo previdenciário e assistência de saúde - e não cumpre. Os escravizados chegam a trabalhar até 17 horas por dia, de acordo com relatos. Recebem por produção e um valor abaixo do mínimo. Moram mal, têm dificuldades com a língua portuguesa e não conseguem se comunicar com os parentes no Brasil. Apesar disso, evitam denunciar as irregularidades com medo das ameaças dos compatriotas.

O tráfico aqui apresentado tem consigo uma intensidade nociva a esse grupo, facilmente, a motivação do êxodo e a permanência no Brasil, mesmo que a margem da legalidade condiciona, em sua maioria, a possibilidade de confinamento e, concomitante, a coação de trabalhos forçados por extensa jornada e, tendo ainda ameaças e violência para a permanência nas condições desumanas. O trabalho escravo fica caracterizado, também, pela clandestinidade, a intensidade da jornada de trabalho, má alimentação, alojamento insalubre, que promovem vários danos à saúde desses imigrantes (SILVA, 2006).

Nesta senda, o trabalho escravo que é evocado ao termo da escravidão moderna pode ser compreendido a partir de alguns pressupostos, um é a condição que o serviço ofertado tem uma espécie de controle para com o trabalhador se é que pode ser assim chamado; outro tem a compatibilização com a utilização da força de trabalho nas condições mais nocivas, condicionando o trabalhador à violações latentes de seus direitos e, até mesmo, em alguns

casos sem qualquer possibilidade de pagamento, somente a troca por alimentação e moradia, haja vista nas piores condições (COSTA, 2008).

É perceptível, uma relação muito tênue entre os fluxos migratórios e a questão evocada ao trabalho escravo e seus elementos, nesta esteira, pressupostos como a miséria, a fome e a escassez de emprego fazem na grande maioria dos migrantes presas fáceis ao compêndio de trabalho nas condições degradantes, bem como a associação direta ao que se conhece como trabalho escravo (FARIA, 2002).

Ao passo da reflexão cotejada, mediante a relação dos imigrantes bolivianos como vítimas de trabalho escravo, em situação de extrema vulnerabilidade, bem como no conteúdo que perpassa pelo crime, é crível que a normatização brasileira, alinhada aos pressupostos jurídicos internacionais contemplou a proteção dos direitos dessas pessoas ao dispor sobre a autorização de residência por tempo indeterminado e melhores condições para esses pedidos, em especial pela isenção de taxas e multas.

3. Lei de Migração nº 13.345/2017 e a autorização de residência ao imigrante vítima do tráfico de pessoas

Antes da Lei de Migração encontrava-se em vigor a Lei n.º 6.815/80, denominada de Estatuto do Estrangeiro, contemplava condições de âmbito jurídico desde a definição quanto a perma-

nência e proteção dos estrangeiros no território brasileiro, tendo como fundamento a segurança nacional.

A partir da Constituição de 1988, o entendimento começa a propor uma nova sistemática, consolidando-se posteriormente com a nova Lei de Migração. Dessa forma, elementos como direitos e garantias e a prevalência dos direitos humanos, dignidade e igualdade, que englobam a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, promovidos ao teor protetivo, são previstos na legislação atual. Assim, é impreterível que mesmo o imigrante, em situação irregular, tenha para si a proteção da lei, principalmente àqueles condicionados à condição de trabalho escravo.

Dentro dessa premissa, é importante a previsão constante no artigo 30, alínea "g" da Lei de Migração, qual permite a autorização de residência, mediante registro ao imigrante que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou violação por sua condição migratória. Em março de 2020 foi publicada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública a Portaria nº 87/2020, que dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência à pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória.

Essa previsão poderá trazer proteção a imigrantes como os bolivianos que vivem na cidade de São Paulo/SP e que se encontram irregulares em território brasileiro, fator que potencializa a condição de trabalho escravo, dificultando sua saída do local, escola para as crianças e, ainda, a possibilidade de ficarem legaliza-

dos, ou seja, totalmente resignados a essa condição (SIMÕES e DA LUZ; 2018; BRASIL, 2013).

Ainda que os bolivianos das confecções paulistanas não fiquem, em tese, presos aos alojamentos, mas, em caráter psicológico, com medo de saírem às ruas e serem presos, porque não tem consigo o mínimo de instrução acerca da sua condição e de subsídios para promover a sua legalidade no país e, assim, viverem e trabalharem de forma digna. Logo, a sua condição é de total vulnerabilidade e dependência daquele que furta seus sonhos e tem no seu trabalho (NOVAES, 2014).

Nesta senda, elementos como autorização de residência e garantia de proteção aos direitos sociais ficam albergados na Lei de Migração possibilitando que imigrantes vitimas do trafico de pessoas possam se estabelecer de forma regular no Brasil.

De outro vértice, os artigos 107 e 108 da Lei de migração trazem as infrações e penalidades administrativas aplicadas aos imigrantes em caso de estada irregular no país como trabalho remunerado com visto de visita, o mais usual de entrada do imigrante no país e expiração do prazo de permanência no país. O imigrante irregular responderá a processo administrativo podendo ocorrer a aplicação de multa tendo como possível sanção a deportação caso não regularize a situação migratória no prazo fixado.

Em plena consonância com o Protocolo de Palermo e a Lei 13.344/2016 que versa sobre prevenção e repressão ao tráfico de pessoas o artigo 3º da Portaria n. 87 elenca as situações em que os imigrantes podem ser considerados vítimas do tráfico de pessoas o imigrante aliciado, recrutado, transportado do exterior, transferi-

do, comprado, alojado, acolhido ou mantido em território nacional, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso de poder, com a finalidade de remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; submetê-lo a trabalho em condições análogas à de escravo; submetê-lo a qualquer tipo de servidão; adoção ilegal; ou exploração sexual.

Especificamente sobre a questão laboral, a Portaria nº 87/2020 em seu art, 3º, II define a condição do imigrante reduzido à condição análoga a de escravo, seja pela submissão a trabalhos forçados ou jornada exaustiva, condições degradantes de trabalho, restrição da sua locomoção em razão de dívidas contraídas com o empregador, ou retenção de documentos ou objetos pessoais com o fim de retê-lo no trabalho. Também configura situação de trafico de pessoas, constante no item III do art. 3º, a violação de direito agravada por sua condição migratória: imigrante que tenha sofrido violência doméstica, cárcere privado, extorsão ou tortura, cujo autor do delito se prevaleceu da condição migratória da vítima.

Deste modo, a lei de migração é um grande a avanço para proteção das vítimas de trabalho escravo ao através da Portaria nº 87/2020 que regulamenta o item previsto no art. 30, aliea "g" desburocratiza os meios de regularização, Ao prever que a autorização de residência será concedida por prazo indeterminado as vítimas de tráfico de pessoas, com a garantia de isenção de taxas e multas, inclusive para obtenção de documentos.

Essas novas previsões normativas, trazem aspectos além da mera garantia de direitos, faz com que a aplicação na prática seja mais viável e possa ser alcançado por essas pessoas que se encontram nessas situações de vulnerabilidade.

4. Considerações finais

Com o crescente fluxo migratório entre Bolívia e Brasil e, principalmente, as difíceis condições econômicas vivenciadas no país vizinho, a busca pelo *El Dorado,* tornam-se cada vez mais comum as promessas anunciadas e o número de trabalhadores imigrantes (SILVA, 2006; ROSSI, 2005).

As condições análogas ao trabalho escravo são configuradas pela submissão do empregado a constrangimento físico ou moral e a condições de trabalho destituídas de dignidade, bem como situações de servidão por divida. Todavia, e hodiernamente não se tem – pelo menos ao contexto dos imigrantes bolivianos – uma remessa a açoites e grilhões, mas, sobretudo, a remessa é postulada ao apreço da falta de humanidade dos itens mínimos de justiça laboral, e, também, a coerção psicológica e a prisão as dívidas adquiridas ao translado para a cidade de São Paulo/ SP (MARTINS, 1999; BRIZOLA, *et al*, 2017; ROSSI, 2005).

Considerando essa nuance, pode-se relacionar a situação de bolivianos que se encontram em um quantitativo muito grande no país, em especial na cidade de São Paulo/ SP considerados o segundo maior contingente de imigrantes esses números, podem ser estabelecidos como não efetivo a realidade, principalmente em razão da condição de irregularidade migratória e que podem se encontrar em condições que se enquadram a situações análogas ao trabalho escravo.

Por essas razões, as legislações brasileiras avançaram ao longo do período, por meio da nova lei de migração e também pela edição da portaria nº 87/2020 expedida pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, cujas existências, não só preveem a garantia dos direitos dos imigrantes, como também, facilitam a aplicação nas situações vivenciadas no dia a dia.

Ao passo destas especificações, é conclusivo dimensionar que a nova Lei de Migração, encontra-se em consonância com o Protocolo de Palermo e evoca uma sustentação majorada em proteger o imigrante vitima de trabalho escravo, atento à compreensão dos pressupostos inclinados à igualdade, humanidade e dignidade da pessoa humana, isso, por entender que mesmo em condições irregulares, se encontram protegidos, haja vista, os pressupostos avençados aos dispositivos internacionais de proteção.

REFERÊNCIAS

ANGELO, Tiago; BOSELLI, André. **Portaria regulariza residência de imigrantes vítimas de trabalho escravo.** 26 mar. 2020. In CONJUR. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-26/portaria-regulariza-imigrantes-vitimas-trabalho-escravo> Acesso em: 07 out. 2020.

ARAUJO, Ana Paula Correia de; FILARTIGAS, Danilo Magno Espíndola; CARVALHO, Luciani Coimbra de. Bolivianos no Brasil: migração internacional pelo corredor fronteiriço Puerto Quijarro (BO)/Corumbá (MS). INTERAÇÕES, Campo Grande, v. 16, n. 1, p. 131-141, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/inter/v16n1/1518-7012-inter-16-01-0131.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

BAENINGER, Rosana. **Imigração Boliviana no Brasil.** Rosana Baeninger (Org.). – Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012. 316p – 09-18 p. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

_____, **Decreto nº 6975, de 7 de outubro de 2009**. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206975&te

xt=DECRETO%20N%C2%BA%206.975%2C%20DE%207,6%20de%20dezembro%20de%202002.>. Acesso em: 9 out. 2020.

_____, **Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016.** Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm>. Acesso em: 9 out. 2020.

_____, **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 9 out. 2020.

_____, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Brasil regis-**

tra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29> Acesso em: 05 out. 2020.

_____. **Portaria Nº 87, de 23, de março de 2020.** Dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência à pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória.

_____, Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Manual de Recomendações de Rotinas de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo de Imigrantes:** Secretaria de Direitos Humanos – SDH - Brasília, 2013. 48 páginas. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2013/10/Manual-Trabalho-Escravo-Imigrantes.pdf> Acesso em: 07 out. 2020.

BRIZOLA, Anna Karla da Silva; MOURA, Bruna Lis Tavares; BARACHO, Hertha Urquiza. Trabalho escravo contemporâneo: a Emenda Constitucional n. 81 e o Projeto de Lei do Senado n. 432. **Revista CEJ,** Brasília, Ano XXI, n. 72, p. 68-74, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.72.07.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.

COSTA, P.T.M. A construção da masculinidade e a banalidade do mal: outros aspectos do trabalho escravo contemporâneo. **Cadernos Pagu,** v. 31, p. 173-198, 2008.

CYMBALISTA, R.; XAVIER, I. R. A comunidade boliviana em São Paulo: definindo padrões de territorialidade. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 17, p. 119-133, jan/jun. 2007.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada.** 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Migrações e Desenvolvimento.** Lisboa: Fundação Fé e Cooperação e IMVF, 2017.

GIRALDI, Renata. **Por medo da pobreza e do desemprego, bolivianos migram para o Brasil e outros países.** 22 jan. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2010/01/22/ult1859u2294.jhtm>. Acesso em: 06 out. 2020.

MANTOVANI, Flávia; DIEGUES, Leonardo. **'Cidade imigrante', São Paulo recebe quase 57 mil bolivianos em 20 anos.** *In* Folha de São Paulo – 25 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/cidade-imigrante-sao-paulo-recebe-quase-57-mil-bolivianos-em-20-anos.shtml> Acesso em: 05 out. 2020.

MARTINS, J. S. **A escravidão nos dias de hoje e as ciladas da interpretação.** In: Comissão Pastoral da Terra. Trabalho Escravo no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. Loyola; 1999. p. 127-164.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Denúncia MPF/SP.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/DennciaGuillermoRivasQuispe.pdf>. Acesso em: 9 out. 2020.

NOVAES, Marina Martins. **Sujeitas de Direito: história de vida de mulheres bolivianas, peruanas e paraguaias na cidade de São Paulo**. 2014. Dissertação. (Mestrado em História). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PEREIRA, Cícero Rufino; MOCHIZUKE, Kaciane Corrêa; AMARAL, Ana Paula Martins; ZIOLKOWSKI, Nathália Eberhardt. Trá-

fico internacional de pessoas na fronteira: Reflexos na saúde do trabalhador migrante. In GUERALDI, Michelle (Org.) **Tráfico interno no Brasil.** 1. ed. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2014. 108 p. 28-50p. – (Cadernos temáticos sobre tráfico de pessoas; v. 4). Disponível em: < https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/cadernos-tematicos/c-4-trafico-interno-template-abril.pdf>. Acesso em: 07 out. 2020.

PERES, Roberta Guimarães. **Presença boliviana na construção de Corumbá – Mato Grosso do Sul: espaço de fronteira em perspectiva histórica.** In: Imigração Boliviana no Brasil. Rosana Baeninger (Org.). – Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012. 316p – 35-74 p. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

PROTOCOLO DE PALERMO. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças**. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20625/4/ProtocoloPalermoCombate.pdf >. Acesso em: 9 out. 2020.

RELATÓRIO GLOBAL SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/ /Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf>. Acesso em: 9 out. 2020.

ROSSI, Camila Lins. **Nas costuras do trabalho escravo.** Universidade de São Paulo – São Paulo, 2005. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/nas_costuras_do_trabalho_escravo.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.

SCMITZ, Guilherme de Oliveira. **Propostas para a atualização da legislação migratória brasileira: princípios norteadores, direitos e garantias, deveres, impedimentos e restrições.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SILVA, Sidney A da. Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. **Revista de Estudos Avançados da USP** – Dossiê migrações, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 157-170, maio/ago. 2006.

_____, Sidney A. da. **Bolivianos em São Paulo: Dinâmica cultural e processos identitários.** In: Imigração Boliviana no Brasil. Rosana Baeninger (Org.). – Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012. 316p – 19-34 p. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

SIMOES, Bárbara Helena; DA LUZ, Cícero Krupp. As condições de trabalho das mulheres imigrantes no Brasil e a proteção dos direitos fundamentais. Revista Científica da FASETE, 2018, p. 97-110. Disponível em: https://www.unirios.edu.br/ revi starios/media/revistas/2018/19/as_condicoes_de_trabalho_das_mulheres_imigrantes_no_brasil_e_a_protecao_dos_direitos_fundamentais.pdf> Acesso em: 07 out. 2020.

SOUCHAD, Sylvain. **A confecção: nicho étnico ou nicho econômico para a imigração latino-americana em São Paulo?** In: Imigração Boliviana no Brasil. Rosana Baeninger (Org.). – Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012. 316p – 75-92 p. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

VILLEN, Patricia. **Periféricos na periferia.** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015. Minas Gerais. Simpósios de

Pesquisas Pós-Graduadas 24. Minas Gerais: Anpocs, 2015. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/spg/spg24/9954-perifericos-na-periferia/file>. Acesso em: 07 out. 2020.

ZANELLA, Vanessa Gomes. Imigrantes bolivianas em São Paulo: condições de vida e trabalho. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 19, n. 29, p. 1-20, jan.-jul., 2015. Disponível em: <http://poblacion-indigena.iniciativa2025alc.org/wp-content/uploads/2017/04/134_Dialnet-ImigrantesBolivianasEmSaoPaulo-5526362.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.

PARTE II

POLÍTICAS PÚBLICAS E MIGRAÇÃO

The Case of São Paulo´s Municipal Policy for its Immigrant People: a bottom-up approach to Brazil´s new Migration Law

Ana Carolina Batista

INTRODUCTION

For more than two and a half decades (1980-2017), Brazil´s legal framework on migration relied on the Foreigner's Statute, in which immigration was seen as a national security issue. Contrary to this restrictive approach, the emergence of São Paulo´s municipal policy on immigration in 2013 was already based on a human rights perspective.

As a pioneer in establishing a Municipal Policy for its Immigrant People (MPIP), as well as in enacting the first municipal law on immigration in Brazil, São Paulo has provided good practices in promoting bottom-up immigration policies at local level (Juzwiak et al. 2014; ILO 2017). At national level, the outdated legal framework on migration was substantially modified by Brazil´s new Migration Law in 2017 (Law No.13.445/17).

A short analysis of these legal texts, together with an introduction of São Paulo´s Municipal Policy for its Immigrant Population (MPIP), provide significant evidence on local-national interactions, namely, their bottom-up development. Regarding these interactions, there has been an increasing interest in the contribution of local governments to multilevel governance arrangements on migration over the past few years (Zapata-Barrero et al. 2017).

The current article investigates whether São Paulo's local governance of migration played an active role in the enactment of Brazil´s new migration law (Law No.13.445/17). Here, the way local governance of migration in the city of São Paulo has interacted with the national level of government is investigated in the time frame from 2013 to 2017.

Regarding the starting point of this analysis, São Paulo´s municipal policy on immigration emerged in 2013 through the creation of a Coordination Office for Migrant Policy (CPMig). This office provided a pioneering initiative to attend the local immigrant population without the interference of the federal government (Sampaio and Baraldi 2019, p.43). Regarding the endpoint of the analysis, Brazil´s new Migration Law was enacted in mid-2017. As this study aims at dealing with the influence from the local to the national level, in respect to the enactment of this law, the analysis ends in 2017.

This article is divided into four sections, apart from the current introduction and the conclusion. The first introduces the theoretical framework adopted for the following analysis. The second addresses the evolution from the Foreigner Statute (1980)

to the new Migration Law (2017). The third focuses on the establishment of São Paulo´s Immigration Policy (2013) and municipal law (2016). Finally, the fourth presents an analysis of the period of governance arrangements under investigation (2013-2017).

The outcomes of this study suggest that the way local governance of migration in the city of São Paulo interacted with the national government between 2013 and 2017 was developed 'bottom-up' due to a well-articulated effort by São Paulo´s local governance on migration. In other words, the way the city of São Paulo interacted with the national government during these years of substantial changes presented typical characteristics of localist governance (Scholten et al. 2017).

Defining Multilevel Governance

Defining the concept of 'governance' is not an easy task. 'Governance' is a very broad and imprecise term which has been applied to distinct fields of study (i.e., public administration, political sciences, international relations). This article adopts the concept of 'governance' as a process of governing which involves horizontal networks between governmental and non-governmental actors at the same level, as well as connections to different levels of government and nonpublic actors (i.e. 'multilevel aspect').

For the sake of assessing the dynamics of such interactions, the use of the multilevel governance concept (MLG) can be conceived as a useful tool (Schmitter 2004). MLG is a suitable approa-

ch to capture governance arrangements of federalist States such as Brazil, as it assesses power-sharing both among and within its levels of government (Hooghe and Marks 2003).

Scholten (2013; Scholten et al. 2017) refers to four ideal types of governance in multilevel settings, namely, (i) centralist, (ii) localist, (iii) multilevel and (iv) decoupled governance. In short, the first refers to a top-down interaction between national and local governments, in which problems are labeled as central problems. The second indicates a bottom-up relation between these levels, in which immigration policies are set on the agenda and developed by local governments. The third, in turn, refers to a joint coordination between levels, in which interactions occur without a protagonist level. Finally, the fourth implies a complete absence of harmonic arrangements between levels of government.

Here, Scholten´s proposed typology to describe migration governance arrangements in multilevel settings is used to investigate the way local governance of migration in the city of São Paulo has interacted with the national level of government in the time frame from 2013 to 2017.

Legal and policy framework on migration at national level

For more than two and a half decades (1980-2017), Brazil´s legal framework on migration relied on the Foreigner's Statute (*Estatuto do Estrangeiro*), which consisted of law No. 6.815 of 19 Au-

gust 1980. This law - enacted during Brazil´s military dictatorship (1964- 1985) - defined the legal status of 'aliens' in the country and established a National Immigration Council.

Under the provisions of this law, the Brazilian federal government made its primary concern in dealing with migration as a national security issue clear, in the following terms: "the application of this Law shall attend primarily to the national security, the institutional organization, the political, social-economic and cultural interests of Brazil, as well as the defense of the Brazilian workers" (article 2, Law N. 6.815 of 19 August 1980).

In the Foreigner's Statute, the growing concern about entry-exit controls as well as border security was expressed under distinct articles[1], reflecting both restrictive migration as well as the bureaucratization of norms in this field. Over the past decades, this logic has moved from a nationalist approach towards a humanitarian one. Such a transition has not happened from one day to another. In fact, the shift to a humanitarian approach to migration in Brazil has taken several years and is still ongoing.

From a national security perspective to a human rights--based approach to migration, Brazil´s new Migration Law (Law No.13.445/17) inaugurated an emphasis on guaranteeing the rights of migrant people, including both those who migrate to Brazil, as well as Brazilians living abroad. However, the new law not only received unexpected vetoes, but also a restrictive regulation which violated the principles of the law itself (Vedovato and Simioni 2018, p. 304).

[1] For instance, art. 21, art. 50 and art. 65 of law No. 6.815 of 19 August, 1980.

In this respect, the implementing Decree 9.199, of 20 November 2017, which regulates Brazil´s new Migration law, has been the subject of numerous criticisms. In addition to several regulatory provisions[2] which represent a drawback to the new Brazil's Migration Law, Decree 9.199 of November 20, 2017 sins by omission, especially on governance.

Concerning the topic 'migration governance' and the 'interaction between levels', Decree 9.199 of November 20, 2017 remains silent on significant matters, such as the creation of a National Policy on Migration, Refuge, and Statelessness which should articulate actions coming from both public and nonpublic actors across different territorial levels. In its original words, article 120 of Law No. 13.445 of 2017 establishes that:

> the National Policy for Migrations, Refuge and Statelessness shall aim at coordinating and articulating sector-specific actions implemented by the Federal Executive Branch in cooperation with the States, the Federal District and the Municipalities, with participation from civil society organizations, international organizations and private entities, as provided in regulation (article 120, Law N. 13.445/17, translated by Vasconcelos et al. 2018, p.79).

So far, no regulation has been provided for this provision. According to IOM (2018), the creation of a National Policy, in

compliance with article 120, would contribute to the development of formal and long-lasting cooperation instruments across different levels of jurisdiction in immigration policy-making issues. Moreover, such a policy would improve the amount of evidence available, as several different databases from different actors related to migration issues could be integrated (IOM 2018, p.4). To date, there has been no further development on this issue.

While article 120 towards the articulation of sector-specific actions across levels of government is not regulated, a lower level of government in Brazil has drawn attention for its activism in the area of immigration policy, as well as for its contribution to a greater dialogue between levels of government over the last few years, namely, the city of São Paulo.

Legal and policy framework on migration at local level

According to the Brazilian Constitution of 1988, the federal government has the exclusive power to legislate on nationality, citizenship, and naturalization, as well as on emigration, immigration, entry, extradition, and expulsion of foreigners (art. 22, items XIII and XV). Although these norms imply that lower levels of government have no competence to legislate on such matters, State and municipal governments in Brazil are still able to contribute to migration issues.

Such a contribution can occur in matters in which these

federative entities are competent, such as health and education (Baraldi and Gainza 2013, p. 116). Moreover, the absence of competence to legislate in the referred matters does not mean these levels of government cannot outline their own policies on immigration. In this matter, the municipal government of São Paulo has been a protagonist in Brazil (Sampaio and Baraldi 2019).

By means of article 242 of Municipal Law No. 15.764 of 2013, the Municipal Policy for the Immigrant Population of São Paulo (MPIP) emerged in 2013 through the creation of a Coordination Office for Migrant Policy (CPMig), under São Paulo's Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship (SMDHC). The first actions of this office were based on two main participatory instruments, namely, the Municipal Target Program and the 1st Municipal Conference of policies for immigrants (Prefeitura de São Paulo 2016). This target program presented by the municipal government of São Paulo in 2013, included, under target 65, the goal of creating and implementing a Municipal Policy for immigrants (Prefeitura de São Paulo 2013).

The second participatory instrument to support CPMig's actions consisted of the 1st Municipal Conference on Immigrant Policies, which took place between November 29 and December 1, 2013, in São Paulo, at the initiative of the SMDHC, together with 13 other municipal secretariats and 14 civil society entities. This conference was the first stage of the construction process for the 1st National Conference on Migration and Refuge (COMIGRAR), which served as one of the bases for the preliminary bill of Brazil's new Migration Law (Law No.13.445/17).

Contrary to the Foreigners' Statute, the approach of CPMig was based on a human rights perspective, moving away from the outdated vision of the Statute, in which migration was seen as a national security issue. Since the creation of CPMig, the São Paulo municipal government started to express and strengthen its actions towards the institutionalization of its municipal policy for immigrant people. In other words, CPMig aimed at establishing its own normative act to give a more formal character to the actions and initiatives developed in the field of immigration at local level.

In order to meet the demand for the creation of this normative act, São Paulo's municipal government initiated a process of broad social participation. Under the Municipal Decree No. 56.353, of 24 August 2015, an Intersectoral Committee of the Municipal Policy for the Immigrant Population was established, which would be composed of 26 (twenty-six) members, 13 members of the municipal government and 13 members of civil society.

After consideration by the Board of Aldermen of São Paulo, the Municipal Law 16.478 of 8 July 2016, was sanctioned by Fernando Haddad, in a symbolic act during the opening ceremony of the seventh edition of the World Social Forum on Migration, held in São Paulo in 2016. In relation to this event, the UNHCR Representative in Brazil claimed that São Paulo was the first city in Brazil to adopt its own immigration law, which she considered very innovative and capable of fostering similar experiences in other cities not only in Brazil but worldwide (UNHCR 2016).

Law 16.478/16 not only established objectives, principles,

guidelines, and priority actions in favor of immigrants in the city of São Paulo but also created a Municipal Council for Immigrants. Through this last measure, immigrants acquired the right to vote for an elected representative to express their opinion on the destiny of the city.

Although the Foreigners' Statute was still in force at that time, Law 16.478/2016 imposed no restrictions coming from the Statute on its municipal policy on immigration. According to Article 1 of Law No.16.478 of 2016, the objectives of the municipal policy for the immigrant population are (a) to ensure the immigrant's access to social rights and public services; (b) to promote respect for diversity and interculturalism; (c) to prevent the violations of rights; and (d) to promote social participation and coordinated activities with civil society.

As well as Brazil's new Migration Law, this law also had a regulatory decree. On December 15, 2016, the legal regulation of Law No. 16.478/2016 was approved by Decree 57.533/16, which defined the procedures and actions to be adopted by the Municipal Executive Power of São Paulo for the implementation of the Municipal Policy for immigrants in São Paulo.

In terms of interaction within the same level of government, the municipal policy was stipulated to occur in a transversal way, that is, in a multifaceted way, not only involving the Municipal Secretariat of Human Rights and Citizenship (SMDHC), but also other municipal secretariats of São Paulo. This idea of transversality was clearly expressed in articles 11 to 23 of Decree 57.533/16, which provided separate guidelines for each municipal secretariat.

In terms of interaction with other levels of government, the Municipal Policy for the Immigrant Population of São Paulo (MPIP) advocates that the articulation of its actions with the initiatives at state and national levels is an important instrument to build an effective and sustainable policy on migration (Sampaio and Baraldi 2019, p. 73-74).

While a human rights perspective on migration was born with the MPIP in 2013, the federal government took several years to escape the clutches of the restrictive approach of the Foreigners′ Statute. In this matter, the current overview on migration law and policy (2013-2017) at different levels in Brazil raises the possibility of a bottom-up influence from the local to the national level, in respect to the enactment of Brazil′s new Migration Law.

However, the analysis of this bottom-up relationship is a matter that cannot be answered only with documentary analysis, as it involves dynamic elements that go beyond the normative content discussed above. For this purpose, the following assessment for the period between 2013-2017 makes use of both a review of literature and interviews[3] conducted with governmental and non-governmental institutions related to migration issues in the city of São Paulo.

A phase of localist governance (2013-2017)

[3] The interviews took place from the 13th of May to the 14th of June (2019) in the city of São Paulo and were financially supported by the German Academic Exchange Service (DAAD). The participants for the interviews were chosen by snowball sampling. Although this method holds biases, it was a crucial way to get in contact with institutions and respondents involved in governing migration at the local level.

The brief overview of migration law and policy at national and local level in Brazil indicates that there were clear policy contradictions between these levels of government prior to Brazil's new Migration Law being enacted in mid-2017. While the city of São Paulo constructed its local policy with a logic based on human rights, the federal sphere still counted on the retrograde Foreigner's Statute during the period under analysis.

Nevertheless, such policy contradictions do not necessarily mean the complete absence of coordination and interaction between levels of government. The COMIGRAR event was initial proof of this interaction. As demonstrated above, the elaborating of the preliminary draft of Brazil's new Migration Law contained contributions arising from the COMIGRAR event, which took place in the city of São Paulo in 2014.

This event was not a disconnected and spontaneous event organized by the Brazilian Ministry of Justice. In fact, the process of implementing COMIGRAR began in 2013, with the 1st Municipal Conference on Immigrant Policies, organized by SMDHC, in São Paulo. Such a fact indicates that there was at that time some dialogue between the local and national levels, with respect to the elaboration of Law No. 13.445/2017 (São Paulo Municipal Government 2016).

However, the collaboration between national and local level for organizing this event is rather weak evidence to demonstrate São Paulo's influence for the promulgation of the new law on migration at federal level. In order to gather greater evidence of this possible bottom-up influence, pre-structured interviews were

conducted with 8 professionals[4] working for governmental and non-governmental institutions related to migration in the city of São Paulo.

Asked whether São Paulo's local governance of migration played an active role in the enactment of the new migration law, all eight interviewees were in agreement with such bottom-up influence. In this respect, Interviewee V, representing the civil society organization Missão Paz, claimed that this organization actively participated in the elaboration of the new law, together with other civil society organizations from the city of São Paulo.

According to him, such participation consisted of taking part in the whole process of discussion and drafting of the new law, as Missão Paz was even present on the voting day of Law No. 13.445/2017, which took place in Brazil´s capital Brasília (Interviewee V). In line with this statement, Sprandel (2018, p. 44) claimed that during a debate on the new migration law at national level, the president of the Special Commission, created to examine the new law in the Brazilian House of Deputies, explicitly referred to the contribution of civil society organizations coming from São Paulo.

On that occasion, the president of the Special Commission, deputy Bruna Furlan, not only mentioned the participation of these civil society organizations in the drafting of the new law but also

[4] Interviewees were: I. Reference and Assistance Centre for Immigrants (CRAI). II. São Paulo´s Municipal Coordination Office for Migrant Policy (CPMig). III. Terra Nova Shelter. IV. DPU- Federal Public Defender's Office. V. Missão Paz. VI. ADUS – Institute for Refugee Reintegration. VII. Caritas Archdiocese of São Paulo (CASP). VIII. UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees (Representative of UNHCR in São Paulo).

thanked them for their active engagement. Among these Missão Paz, Conectas Human Rights and Sefras - the Franciscan Service of Solidarity (Sprandel 2018, p. 44).

This finding corroborates the argument that the creation of the new migration law at national level came about from a demand of the third sector, that is, from civil society actors involved in the migration issues, several of them from local level (Interview I). Such engagement of the civil society was also recognized by a member of the Commission of Specialists responsible for creating the preliminary draft of Brazil´s new migration law.

Deisy Ventura (2017), one of these members, highlighted that Brazil´s new Migration Law was elaborated with intense social participation, with the support of institutions that have worked in this field for many years in Brazil. In addition to this strong advocacy coming from several local level civil society organizations, São Paulo´s MPIP seems to have played an important role in inspiring the new law.

In relation to this possible bottom-up influence, the Federal Public Defender (Interviewee IV) claimed that São Paulo´s municipal policy on immigration set a benchmark for national authorities to follow in terms of dealing with migrants

> because when you looked at the proposal of São Paulo´s municipal policy and the proposal of the Statute, they were completely different. So, I think there was a symbolic role, let's say a soft law, of showing that the immigrant is a person who has rights and that it is neces-

> sary to integrate the immigrant into the network of basic public services (...). (Interviewee IV, my translation).

In other words, São Paulo's MPIP served as a kind of guideline for the national level. Here, it is worth mentioning that, while the city of São Paulo already had a local policy on immigration in the period under analysis, the federal level did not have an established policy in this area. In fact, the enactment of a new migration law at national level in mid-2017 has not changed this fact.

That is, there still has been no implementation of article 120 of Law No. 13.445/2017, which would create a National Policy for Migrations, Refuge and Statelessness in coordination with different levels of government, civil society organizations, international organization, and private entities.

In this sense, in terms of Scholten's proposed typology for describing governance arrangements in multilevel settings, the period of analysis (2013-17) presents typical characteristics of localist governance: (i) vertical and horizontal policy coordination at local level; (ii) little or no central policy coordination; and (iii) horizontally structured arrangements with multiple actors on the local level (Scholten 2013; Scholten et al. 2017).

Concerning the first criterion, the city of São Paulo not only formulated its policy on immigration and maintained it during the period under analysis (2013-2017), but it also "climbed" scales of government to promote its policies at national level, in that local governance of migration cooperated actively in the replacement of

the Foreigners' Statute. This activism demonstrates that the local level did not act as a policy follower in a hierarchical interaction with the national government. Instead, vertical and horizontal policy coordination was built at local level (Scholten et al. 2017).

A brief overview of the process that triggered Brazil´s new migration law, together with the analysis of São Paulo´s Municipal Policy for the Immigrant Population (MPIP), revealed that there were clear policy contradictions between local and national government between 2013 and 2017. In this context, vertical relationships and policy coordination between levels were minimal. Also, there was no central policy coordination. Thus, first two criteria from Scholten et al. (2017) were fulfilled.

Regarding the last criterion, São Paulo´s Municipal Policy on immigration has counted on horizontally structured arrangements with multiple actors on the local level since its emergence (Interviewee I). These actors have mainly been practitioners, businesses, and civil society (Juzwiak et al. 2014).

All this shows that the three above-mentioned criteria from Scholten´s proposed typology were fulfilled in the period under analysis. That is, the way local and national level interacted within the period 2013-2017 can be described as a bottom-up approach for governing in multi-level settings.

Conclusion

The aim of this article was to assess whether São Paulo's

local governance of migration played an active role in the enactment of Brazil's new migration law (Law No.13.445/17). The primary goal of such investigation was to advance the understanding of São Paulo as a Brazilian reference for bottom-up immigration policies (ILO 2017; Juzwiak et al. 2014).

Local-national governance arrangements between 2013 and 2017 were investigated. As demonstrated above, the enactment of Brazil's new migration law in 2017 followed the approach given to migration issues from the bottom (city of São Paulo) to the top (national government).

More than formulating a pioneering municipal immigration policy and placing it on the local government agenda, the findings of this study suggest that São Paulo's local governance on migration played an essential role in inspiring Brazil's new Migration Law (Law No. 13.445/2017). These findings provide strong evidence to demonstrate that the local level did not act as a policy follower in a hierarchical interaction with the national government during that period, but rather as a policymaker itself.

In other words, the way São Paulo's local governance of migration interacted with the national government within this time frame (2013-2017) was not so much developed top-down by the national level, but rather 'bottom- up' due to a well-articulated effort by São Paulo's governmental and non-governmental actors involved in immigration issues.

These findings should attract the attention of both scholars of migration and governance, as well as policymakers and practitioners in this field. Here, it is worth mentioning that the different

forms of governance interaction investigated were also driven by political factors. These were ignored in this study, as the empirical analysis was limited to the use of the policy elements.

Thus, the study's findings need to be interpreted cautiously since they do not provide a comprehensive review of both policy and political elements involved in the local-national interactions on migration from 2013 to 2017. In this respect, the development of such governance arrangements in the current Brazilian political context is an important issue for future research.

In fact, there is abundant room for further progress in determining the role of the city of São Paulo in the governance of migration in multilevel settings. For these future studies, accounting for both policy and political elements is recommended.

References

Baraldi, C.; Gainza, P. (2013). Politicas migratórias e integración en América del Sur: Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes. Lima: Editorial Punto Cero.

ILO, International Labour Organization (2017). Good practices database - Labour migration policies and programmes. Available at http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=193, updated on 11/15/2017 [Accessed: 7 Aug. 2019].

IOM, International Organization for Migration (2018). Migration Governance Snapshot: The Federative Republic of

Brazil. Available at https://migrationdataportal.org/overviews/mgi/brazil[Accessed: 7 Aug. 2019].

Juzwiak, T., McGregor, E.; Siegel, M. (2014). São Paulo, Brazil, a case study from: Migrant and refugee integration in global cities - the role of cities and businesses. Maastricht graduate school of governance (MGSoG). The Hague: The Hague Process on Refugees and Migration (THP).

Prefeitura de São Paulo (2016). Relatório de Atividades (2013-2016). Coordenação de Políticas para Migrantes, São Paulo. Available at https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo brasilia/documents/publication/wcms_547355.pdf [Accessed: 7 Aug. 2019].

Sampaio, C.; Baraldi, C. (2019). Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo. CEPAL– Documentos de Projetos. Available at http://hdl.handle.net/11362/44491[Accessed: 7 Aug. 2019].

Scholten, P. (2013). Agenda dynamics and the multilevel governance of migrant integration: The case of Dutch migrant integration policies. *Policy Sciences,* 46, pp. 217–236.

Scholten, P.; Engbersen, G.; Ostaijen, M.; Snel, E. (2017). Multilevel governance from below: how Dutch cities respond to intra-EU mobility. *Journal of Ethnic and Migration Studies,* 44:12, pp. 1–23.

Silva, J. V. M. (2017). A tensão entre o nacional e o local no âmbito das políticas migratórias: o acesso dos migrantes aos serviços de saúde nas cidades de São Paulo e Barcelona. Universidade de São Paulo, São Paulo. Available at http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-28022018-175442/[Accessed:

7Aug. 2019].

Sprandel, M. A. (2018). Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017. In: *Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates,* 13, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.

UNHCR (2016). São Paulo aprova sua própria lei para refugiados e imigrantes. Available at https://www.acnur.org/portugues/2016/07/15/sao-paulo-aprova-sua-propria-lei-para- refugiados-e-imigrantes/[Accessed: 7 Aug. 2019].

Vasconcelos, R.C.; Junior, E.C.X.; CASTRO; E.L.F (2018). *Brazil's Migration Law. Original Text in Portuguese and unofficial translation into English*. Aachen: Shaker Verlag.

Vedovato, L. R.; Simioni, R. L. (2018). A migração fronteiriça no Brasil - Os desafios da Nova Lei de Migração, vetos e regulamento. In: Rosana Baeninger; Alejandro Canales; Luis Renato Vedovato. *Migrações Fronteiriças*, p. 304-313.

Ventura, D. (2017). Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe. Entrevista a Ana Luiza

Basilio. *Carta Capital*. Available at https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma--catastrofe- diz-especialista [Accessed: 7 Aug. 2019].

Zapata-Barrero, R.; Tiziana C.; Peter S. (2017). Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences* 83 (2), pp. 241-246.

Legislation

Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988. Brazil, Presidency of the Republic.

Decree No. 57.533 of 15 December 2016. São Paulo, Municipal Government. Available at: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016 [Accessed: 8 Aug. 2019].

Decree No.9.199 of 20 November 2017. Brazil, Presidency of the Republic. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm [Accessed: 8 Aug. 2019].

Law No. 6.815 of 19 August 1980. Brazil, Presidency of the Republic. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm [Accessed: 8 Aug. 2019].

Law No. 13.445 of 24 May 2017. Brazil, Presidency of the Republic. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm [Accessed: 8 Aug. 2019].

Law No. 16.478, of 8 July 2016. São Paulo, Municipal Government. Available at http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf [Accessed: 8 Aug. 2019].

Law No. 15.764, of 27 May 2013. São Paulo, Municipal Government. Available at: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/legislacao/index.php?p=17084 4 [Accessed: 8 Aug. 2019].

Municipal Decree No.56.353 of 15 August 2015. São Paulo, Municipal Government.

Lei de Migração e política interna das migrações internacionais: a distribuição espacial da população imigrante no Brasil

Rosana Baeninger

A Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) é um marco na história democrática do Brasil, mesmo que tenha sido aprovada transcorridos 30 anos da Constituição de 1988. Em substituição ao Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), a nova lei rompeu com a categoria estrangeiro, que Seyferth (2008, p. 4) define como "o estrangeiro, ou alienígena, em particular o imigrante que se estabelece num outro país sujeito à legislação específica, restritiva, e sem direitos plenos de cidadania, por sua condição de estranho diferente, perturba a unidade da nação porque introduz, no mínimo, a diferença cultural ou étnica, algo quase intolerável para o nacionalismo". É no campo político, portanto, que as tensões se produzem e se reproduzem, com fatores históricos relacionados aos imigrantes desejados e indesejados e o Estado-Nação.

Hammar (2005) afirma que os Estados constroem políticas migratórias que intersectam política internacional com política interna, incluindo instituições domésticas na construção dessa política. A aprovação da Lei de Migração contou com participação da sociedade civil organizada e com instituições do Estado (Oliveira e

Sampaio, 2020), construindo uma forte dimensão político-institucional (Jepperson, 1991) na elaboração e aprovação da Lei.

A dimensão político-institucional torna-se o elemento-chave, portanto, para a compreensão da regulação das migrações internacionais, com a presença do Estado no (re)direcionamento e distribuição dos principais fluxos migratórios no território brasileiro. A Lei de Migração possibilita a ordenação da imigração através da documentação - com vistos de residência temporária, visto humanitário, visto fronteiriço e o Estatuto do Refúgio, de 1997, permite a solicitação de refúgio e o reconhecimento de refugiados. A imigração documentada é, portanto, o fator decisivo para o rompimento da condição institucional de *path dependence* (Sckocpol, 1995) no desdobramento das ações do Estado na política interna acerca das migrações internacionais no Brasil.

Nessa perspectiva institucional, o Estado assume lugar de destaque nas migrações internacionais no Brasil no século XXI, quer seja pela regulamentação da nova Lei de Migração quer seja por sua posição geopolítica, reorganizando internamente a presença migratória no território nacional. Desse modo, a dimensão político-institucional (Jepperson, 1991), incluindo as instituições domésticas (Hammar, 1991; Moreira, 2012), são, portanto, definidoras dos arranjos institucionais na política interna das migrações internacionais no país: o Estado, os organismos internacionais (ACNUR, OIM, especialmente) e as instituições domésticas (sociedade civil, ONG, entidades religiosas) compõem a dimensão político-institucional na distribuição e reorganização das migrações internacionais no Brasil no século XXI.

Moreira (2012) já analisa que a política do refúgio no Brasil contempla o papel de acolhimento e integração social às instituições domésticas locais. Isto é importante, de um lado, para a compreensão da construção social do *advocacy* na aprovação da nova Lei de Migração - pois foram justamente as instituições domésticas – que promoveram a proteção a imigrantes indocumentados por décadas no país e que lutaram por anistias migratórias na vigência do Estatuto do Estrangeiro, ou antes do Acordo de Residência do Mercosul em 2009 – que articularam diferentes atores e o Estado (Oliveira e Sampaio, 2020). De outro lado, para o reconhecimento de que agora também documentados os imigrantes internacionais (que não estão na condição de refúgio reconhecido) têm na política interna do Estado para as migrações internacionais as instituições domésticas para acolhimento, repetindo – como no caso de imigrantes refugiados - o progressivo afastamento do Estado na proteção e integração social de imigrantes à sociedade brasileira, papel suprido pela atuação de ONGs, entidades religiosas e redes estabelecidas entres os próprios imigrantes (Moreira, 2012; Baeninger, 2015; Lussi, 2015).

O Sistema Migratório Nacional registra 1.504.736 imigrantes com Registro Nacional Migratório (RNM) ativos, no período de 2000 até março de 2020 (Tabela 1), dos quais cerca de 51 mil são refugiados reconhecidos até setembro de 2020 (CONARE), e há ainda outras 187.398 solicitações de refúgio a espera de avaliação (até 19 de outubro de 2020).

Tabela 1. Imigrantes registrados no Brasil (Registro Nacional Migratório), entre 2000- a março de 2020, segundo por país de nascimento.

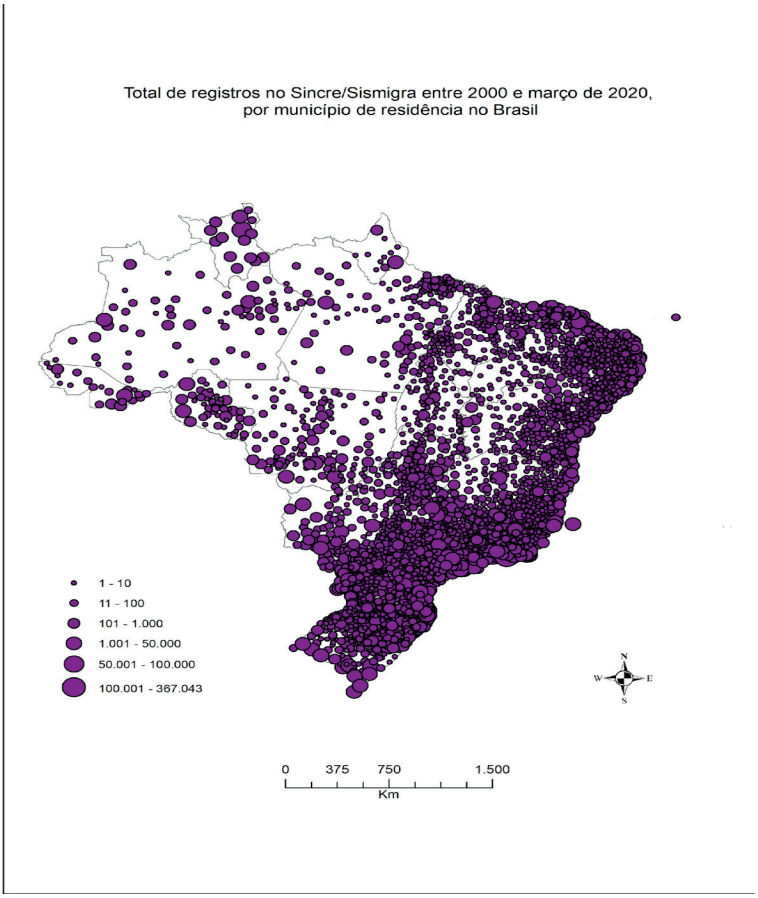
País de nascimento	Total	País de nascimento	Total	País de nascimento	Total	País de nascimento	Total	País de nascimento	Total
Total	1.418.804								
Venezuela	162.503	Áustria	3.206	São Tomé e Príncipe	622	Uzbequistão	128	Santa Lúcia	18
Haiti	135.828	Finlândia	3.190	Líbia	621	Azerbaijão	126	Vaticano	18
Bolívia	134.511	Grécia	3.127	Cazaquistão	548	Armênia	120	Botsuana	17
Estados Unidos	83.426	Taiwan	3.031	Porto Rico	536	Zâmbia	115	Brunei	15
Argentina	72.963	África do Sul	2.895	Costa Do Marfim	465	Malta	113	Suazilândia	15
Colômbia	71.607	Comunidade Dominicana	2.875	Timor Leste	465	Guine Equatorial	110	Ilhas Feroes	14
China	62.932	Croácia	2.613	Togo	459	Catar	106	Gibraltar	13
Uruguai	47.304	Malásia	2.608	Quênia	455	Uganda	102	Nova Caledônia	12
Peru	46.537	Honduras	2.497	Eslovênia	407	Burundi	98	San Marino	12
Portugal	46.434	Turquia	2.102	Guiné	406	Montenegro	97	Djibuti	11
Paraguai	43.731	República Democrática do Congo	2.064	Brasil	402	Mongólia	79	Guadalupe	11
França	42.700	Paquistão	1.995	Geórgia	368	Chipre	73	Liechtenstein	11
Alemanha	39.967	Gana	1.984	Serra Leoa	339	Coreia do Norte	65	Ilhas Virgens Americanas	11
Itália	39.257	Marrocos	1.965	Emirados Árabes	329	Somália	61	Reunião	10
Espanha	32.328	Tailândia	1.906	Estônia	313	Barbados	60	Comores	9
Cuba	30.910	Egito	1.855	Mauricio	309	Ruanda	59	Vanuatu	9
Filipinas	29.578	Costa Rica	1.833	Hong-Kong	308	Martinica	58	Antilhas	8
Japão	28.934	Israel	1.611	Mianmar	285	Mauritânia	57	Belize	8
Reino Unido	23.914	Guatemala	1.587	Bósnia Herzegovina	279	Quirguistão	52	Guam	8
Índia	23.254	Irã	1.558	Mali	268	Níger	50	Samoa Americana	7
México	21.853	Irlanda	1.357	Belarus	265	Curaçao	49	Ilhas Malvinas	7
Coréia do Sul	19.986	Bulgária	1.296	Zimbabwe	263	Malawi	48	Lesoto	7
Chile	19.204	Nova Zelândia	1.256	Tanzânia	246	Butão	47	Tonga	7

Angola	17.294	Hungria	1.225	Guiana Francesa	242	Bermundas	43	Dominica	6
Holanda	10.954	Nicarágua	1.201	Islândia	241	Kosovo	42	Ilhas do Canal	6
Noruega	10.618	El Salvador	1.155	Kuwait	236	Macau	38	Saara Espanhol	5
Equador	9.521	Panamá	1.121	Sri Lanka	236	Eritréia	37	Antígua e Barbuda	4
Senegal	8.912	Congo	1.115	Suriname	233	Granada	36	Ilhas Cayman	4
Canadá	8.839	Sérvia	1.064	Nepal	231	Aruba	34	Micronésia	4
Polônia	7.665	Cingapura	1.004	Albania	212	Seychelles	34	Ilhas Wallis e Futuna	4
Líbano	7.317	Eslováquia	1.003	Sudão	194	República Centro Africana	33	Antártica Francesa	3
Indonésia	7.204	República Tcheca	986	Afeganistão	191	Bahrein	32	Ilhas Marshall	3
Rússia	7.031	Camarões	858	Etiópia	189	Antilhas Holandesas	32	Ilhas Turks E Caicos	3
Suíça	6.288	Benin	769	Moldávia	189	Mônaco	32	Ilhas Cook	2
Síria	6.118	Tunísia	753	Luxemburgo	186	Andorra	31	Santa Helena	2
Nigéria	5.629	Vietnã	740	Gâmbia	173	Turcomenistão	31	São Cristóvão e Nevis	2
Bélgica	5.490	Letônia	696	Gabão	170	Papua Nova Guine	29	Ilha Johnston e Sand	2
Guiné Bissau	5.482	Argélia	686	Iêmen	161	Bahamas	28	Território Britânico do Oceano Índico	1
Moçambique	4.800	Guiana	663	Macedônia	148	Camboja	27	Ilhas Virgens Britânicas	1
Dinamarca	4.695	Jamaica	644	Burkina Faso	140	Tadjiquistão	27	Ilhas Cantao e Enderburg	1
Romênia	4.681	Iraque	642	Omã	140	Polinésia Francesa	26	Ilhas Maldivas	1
Cabo Verde	4.528	Arábia Saudita	639	Libéria	139	Laos	26	Monte Serrat	1
Suécia	4.448	Palestina	636	Namíbia	138	Chade	22	Ilhas Nieu	1
Ucrânia	4.261	Trinidad E Tobago	632	Nacionalidade indefinda/Sem informação	138	Groelândia	22	Ilhas Salomão	1
Austrália	4.033	Jordânia	626	Madagascar	133	Ilhas Fiji	21		
Bangladesh	3.335	Lituânia	626	São Vicente e Granadinas	129	Samoa Ocidental	19		

Fonte: SINCRE/SISMIGRA-OBMigra/Ministério da Justiça. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – NEPO/UNICAMP.

Com este volume expressivo de imigrantes vindos de 227 países, em especial países do Sul Global, e distribuídos em 4.390 municípios do Brasil (Mapa 1), o Estado brasileiro adotou o mesmo arranjo político-institucional já utilizado para a imigração refugiada, sendo que até 2015 havia no Brasil cerca de 3 mil refugiados, com apenas metade destes com registros ativos. Assim, a configuração da política interna para as migrações internacionais e sua reorganização no espaço, a partir da Lei de Migração, delega também às instituições domésticas (Moreira, 2012) a acolhida e integração das populações imigrantes no Brasil. A documentação e regulamentação migratória possibilita a "migração interna das migrações internacionais" (Baeninger, 2017), quer seja através das migrações dirigidas - como a de imigrantes do Haiti, num primeiro momento de sua chegada ao país e, recentemente, imigrantes da Venezuela recentemente - quer seja mantendo o mesmo modelo de atuação já existente para imigrantes com refúgio reconhecido.

Mapa 1. Imigrantes registrados no Brasil (Registro Nacional Migratório), entre 2000- a março de 2020, segundo por município de residência.



Fonte: SINCRE/SISMIGRA-OBMigra/Ministério da Justiça. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – NEPO/UNICAMP.

Nesse tripé Estado-Organismos Internacionais-Instituições Domésticas a política interna das migrações internacionais encontra em algumas municipalidades o diálogo com o poder público local, como é o caso do Município de São Paulo: espaço privilegiado das instituições domésticas desde a histórica imigração do século XIX e no decorrer do século XX, instituições estas que construíram capacidade de advocacy com o poder público local no momento da intensa chegada de haitianos em São Paulo a partir de 2012/2013.

A partir da Lei de Migração, as "migrações dirigidas" de imigrantes da Venezuela (Baeninger, 2018) constituem elemento fundamental da política interna das migrações internacionais, com a política do Governo Federal de interiorização da imigração venezuelana no Brasil a partir de 05 de abril de 2018. No contexto brasileiro, este conceito de migração dirigida já foi utilizado nos anos 1950 para a vinda de imigrantes qualificados da Espanha a partir de acordo bilateral (Vainer, 1995). No caso da interiorização de venezuelanos e venezuelanas, a migração dirigida pode ser resgatada como conceito com dois elementos principais: tanto pela presença do Estado nesta política interna das migrações internacionais, com o direcionamento dos fluxos internos no país, quanto pela seletiva decisão e critérios de interiorização - formatados pelo próprio Programa de Interiorização - para que imigrantes estejam "aptos" a saírem da fronteira (enquanto outros permanecem).

Estas migrações dirigidas engendram, na sociedade de modo geral, maior visibilidade dessas migrações e a inserção laboral baseada na própria estrutura do mercado de trabalho brasileiro

e não em nichos étnicos (Baeninger, 2017). Estes fatores impõem, contudo, a presença de diferentes atores da sociedade para a constante gestão da governança das migrações venezuelanas na fronteira e fora dela, como dimensão político-institucional da política interna das migrações internacionais no Brasil.

No caso da migração venezuelana no Brasil, a Operação Acolhida na fronteira entre Roraima e Venezuela é o aparato institucional que desenha a política interna dessa imigração no Brasil, com a documentação providenciada nesse momento de ingresso no país e com o Programa de Interiorização como instrumentalização da política interna de redistribuição dessa população imigrante. A interiorização da imigração Venezuela alcançou 608 municípios brasileiros, no período de abril de 2018 a setembro de 2020, com 42.496 imigrantes da Venezuela que partiram de Roraima neste programa, concentrando-se em Manaus (4.827 imigrantes da Venezuela interiorizados), São Paulo (2.793), Curitiba (2.638), Dourados (2.205) e Porto Alegre (1.606), de acordo com o informe da OIM de setembro de 2020. Neste caso é de se ressaltar que a política de interiorização também atribui às instituições domésticas a transferência dessa população venezuelana, como expressão da dimensão político-institucional da política interna das migrações internacionais no Brasil.

De acordo com Sampaio e Silva (2018 p.393) "até o momento, há quatro modalidades de interiorização, entre elas há ações não coordenadas pelo Subcomitê: 1) a "abrigo a abrigo" facilitada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com quatro agências das Nações Unidas, seus parceiros implemen-

tadores e a Força Aérea Brasileira (FAB); 2) a reunião familiar com apoio da OIM e da FAB (quando da disponibilidade de vagas em seus voos); 3) a modalidade de trabalho promovida pelo Exército brasileiro com apoio da FAB; 4) e, por último, os vários modelos de deslocamento assistidos por distintas organizações da sociedade civil brasileira com fontes de recursos variadas. Ressalta-se, ainda, que inúmeras pessoas venezuelanas vêm se interiorizando espontaneamente desde o início do fluxo em 2015". Essas modalidades de interiorização espelham, portanto, o desenho institucional da política interna das migrações no Brasil, a partir da Lei de Migração, em especial com a documentação a imigrantes.

Entre janeiro de 2017 a agosto de 2020, entraram no Brasil 609.049 imigrantes da Venezuela, dos quais 346.574 venezuelanos/venezuelanas saíram do país. Em agosto de 2020, imigrantes da Venezuela totalizavam 262.475 pessoas, dos quais 148.782 com registros de residência temporária, 102.504 com solicitações de refúgio e 46.141 refugiados/refugiadas da Venezuela (OIM, set/2020).

A análise desse fluxo venezuelano evidencia a *migração de crise na origem e no destino da migração*: a migração de crise na origem como define Clochard (2007), onde grave e generalizada violação dos direitos humanos coloca contingentes expressivos de população em movimento, e a simultânea migração de crise no destino (Baeninger, 2017), ampliando o conceito de Clochard (2017), pela crise manifesta pelos regimes de controle migratório e suas formas de regulação no âmbito da política interna das migrações internacionais no Brasil. De fato, ao longo dos últimos três

anos várias portarias, resoluções normativas e uso de solicitação de refúgio permeiam o cenário da política interna brasileira para as migrações vindas da Venezuela a fim de fornecer a documentação a essa população imigrante, mesmo com a Lei de Migração.

Considerações Finais

O século XXI marca a consolidação do Brasil na rota das migrações transnacionais, que também contribuíram para informar o país das novas dinâmicas mundiais da migração e a necessidade da Lei de Migração diante das migrações Sul-Sul. As políticas internas acerca das migrações internacionais recentes no Brasil tiveram na Lei de Migração, e suas diferentes formas de documentação, a possibilidade de regulação dessa imigração. A questão da integração regional e as migrações internacionais se recolocam no século XXI. Se antes a questão era pautada pela agenda política baseada no desenvolvimento regional (MÁRMORA, 2010; REIS, 2011), na complementaridade de mercados laborais num contexto de crise econômica do mundo desenvolvido e nas confluências culturais, atualmente é preciso incluir a perspectiva das migrações Sul-Sul, com o crescente fechamento e restrições à entrada de imigrantes latino-americanos nos Estados Unidos e na Europa. É nessa perspectiva Sul-Sul, portanto, que as migrações internacionais no Brasil devem ser contextualizada. O Brasil *se tornou o país possível e não o país desejado*; possível, em especial, pela imigração documentada através da nova Lei de Migração.

A política interna das migrações internacionais no Bra-

sil apresenta, em sua dimensão político-institucional, importante componente demográfico com a distribuição e realocação de expressivos contingentes de imigrantes internacionais, em particular da Venezuela, em cidades de diferentes tamanhos em áreas metropolitanas e não-metropolitanas. O desafio se coloca, portanto, no *acolhimento fragmentado e desigual* resultante de uma política institucional de reorganização da população imigrante no espaço, onde cabem às instituições domésticas os desafios da inserção social dessas populações imigrantes na sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

BAENINGER, R. Migrações Transnacionais de Refúgio no Brasil. In: Carmem Lussi. (Org.). **Migrações Internacionais: Abordagens de Direitos Humanos**. 1ed.Brasília: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017, v. 1, p. 13-29.

BAENINGER, R. Governança das Migrações: migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. BAENINGER, R.; SILVA, J.C.J. et al (Org.) **Migrações Sul-Sul.** Campinas, SP: NEPO/UNICAMP, 2018.

BALTAR, C. S. Campinas, seus distritos e seus desmembramentos: Diferenciações político-territoriais e reorganização da população no espaço (1850-2000). Tese de Doutorado-IFCH/UNICAMP, 2008.

BRASIL. **Operação Acolhida** – Histórico. Brasília, DF: Governo Federal, 2020.

CLOCHARD, Olivier. Les réfugiés dans le monde entre protec-

tion et illégalité. EchoGéo, v. 2, 2007, pp. 1-17.

HAMMAR, T. European Immigration policy: a comparative study. In: MESSINA, A.; LAHAV, G. The migration reader: exploring politics and policies. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2005.

JEPPERSON, R.L. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P.J. (Orgs.). The New Institutionalism in organizational analysis. Chicago anda London: The University of Chigado Press, 1991.

LUSSI, C. Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais. In: PRADO, E. J. P.; COELHO, R. **Migrações e Trabalho.** Brasília, DF: Ministério Público do Trabalho, 2015.

MÁRMORA, L. Modelos de Governabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *In:* **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Ano XVIII, Nº 35, 2010, p. 71-92

MOREIRA, Júlia Bertino. **Política em Relação aos Refugiados no Brasil** (1947-2010). Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). OIM Brasil - Histórico. Disponível em: https://brazil.iom.int/. Acesso em: out.2020.

PHELPS, E. D. South-South Migration: Why it´s bigger than we think, and why we should care. In: **The Migrationist**, 2014.

REIS, R. A política do Brasil para as migrações internacionais. Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso), v. 33, p. 47-69, 2011..

SAMPAIO, C., SILVA, J.C.J. Complexidade x singularidade- a necessidade de outras soluções duradoras. In: Baeninger, R. et all Migrações Venezuelanas. NEPO/UNICAMP, 2018.

SALLES, M. R. R.; PAIVA, O. C.; BASTOS, S. R. Profissão e destino dos imigrantes italianos entrados em São Paulo no Pós-Segunda Guerra Mundial. *In:* BAENINGER, R.; DEDECCA, C. S. **Processos Migratórios no Estado de São Paulo**: Estudos Temáticos. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2013.

SEYFERTH, G. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Anais 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, Porto Seguro, 2008.

VAINER, C. B. Estado e migração no Brasil: da imigração à emigração. *In:* PATARRA, N. (Org.). Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: FNUAP, 1995.

DILEMAS DA INCLUSÃO: MIGRANTES E REFUGIADOS NA PERSPECTIVA NACIONAL

César Augusto Artusi Babler
Renato Souza Dellova

As pessoas migram porque se encontram em situação de desconforto no país de nascimento. Isso se deve porque em seu país de origem o denominado Estado de bem-estar social é ineficiente ou até mesmo inexistente. A origem da migração está ligada, portanto, ao problema do desenvolvimento internacional desigual entre os diversos países do mundo.

Como se denota da Convenção de 1951, com as devidas alterações realizadas pelo Protocolo de 1967, refugiado é toda a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo"[1]

Os migrantes, por sua vez, são todos aqueles que se deslocam entre países por vontade própria, motivados pelos mais diversos fatores, de pessoais a econômicos, não sendo, porém, desloca-

dos forçados, como os refugiados (MOREIRA, 2006, p. 19).

Ambos têm em comum a saída, o deslocamento, a fuga. Fabricio Toledo de Souza, explica que os migrantes e refugiados são portadores de desejo e da capacidade de fugir, mas tal fato não pode ser explicado por um julgamento moral alheio, mas por uma ética própria, que é a liberdade e segurança.[2]

Em muitos lugares, o movimento migratório tem até mesmo conotação política. Na França, por exemplo, o movimento político contrário aos migrantes no final dos anos 80 do século passado constituía um pequeno partido político. No início dos anos 2000 a Frente Nacional chegou a disputar as eleições francesas com chances de vitória e discursos contrários aos migrantes. Eram discursos de securitização em face dos riscos sociais apresentados por essas pessoas.

Nessa toada, Bauman (2017, p. 11)

> A Frente Nacional, liderada por Marine Le Pen, obtém votos sobretudo entre as camadas da base da sociedade francesa, deserdadas, discriminadas, empobrecidas e com medo de exclusão, induzindo seu apoio à palavra de ordem, explicitamente declarada ou tacitamente presumida, "A França para os franceses".

Na mesma esteira e tendo em vista a vulnerabilidade social dessa camada da população de estranhos que batem à porta do nosso país, a Lei do Refúgio (Lei nº 9.474/97), denominada de

[2] https://issuu.com/itaucultural/docs/obs_especial_conviv_ncia_intercultural_issuu_final Acesso em: 29 de setembro de 2020

Estatuto dos Refugiados, contemplou os principais instrumentos regionais e internacionais de proteção, prevendo também a criação de organismos responsáveis pela integração dos refugiados no país e nas questões relacionadas à concessão, denominado CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), órgão ligado ao Ministério da Justiça (FERMINO, 2017. p. 199), preconizando um verdadeiro sistema de defesa dos refugiados no país.

O Brasil possui uma das legislações mais avanças em matéria de proteção ao refugiado. Deveras, foi ampliado o rol das hipóteses de tutela ao refugiado, adotando-se ainda a **grave e generalizada violação de direitos humanos** como justificativa para o reconhecimento do status de refugiado. Acrescenta ainda Jabilut (2007, p.44):

> "São elementos essenciais da definição de refúgio a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade. A perseguição, apesar de constituir elemento essencial do refúgio, não é definida nos diplomas internacionais sobre a matéria, fato que pode servir de catalisador de problemas para a aplicação do instituto". [3]

Entretanto, na prática, muitos problemas impedem a verdadeira inclusão e acolhimento dessa camada de vulneráveis. Resumidamente, já na chegada ao Brasil, muitos agentes públicos

[3] Jubilut, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro; São Paulo : Método, 2007, página 44.

desconhecem alguns direitos aplicáveis à essa população de vulneráveis. Isso, por si só, já constitui um obstáculo. Segundo Fermino (2017, p. 201)

> Por exemplo: O fato do refugiado não precisar pagar para a obtenção dos documentos de identidade no Brasil. Tal pagamento fora isento desde dezembro de 2015, pela Portaria do Ministério da Justiça n. 1956, que estabelece a gratuidade do registro nacional de estrangeiro e da emissão das vias da cédula de identidade do estrangeiro, quando requeridas por refugiados e asilados reconhecidos pelo Governo Brasileiro. Outro exemplo é o desconhecimento dos agentes públicos de que o refugiado também pode ser beneficiado pelos programas sociais, como por exemplo, o bolsa família, minha casa, minha vida, etc.

Somado a isso, há dificuldade em conseguir um trabalho, sobretudo nos primeiros meses após a chegada no território nacional. A necessidade de sobreviver, aliado ao fato de se encontrarem em país estranho à sua nação, faz com que os refugiados aceitem propostas para exercer trabalho indigno a condição humana, sem olvidar que os empregadores acabam se aproveitando da situação do desconhecimento dos direitos pelos refugiados.

No que concerne à revalidação de diplomas, o problema não é de menor grau. Embora a legislação nacional reconheça a

facilitação desse procedimento, na prática, muitas dificuldades são enfrentadas pelos migrantes e refugiados, já que muitos deles não possuem todos os documentos necessários ou nem mesmo conseguiram trazer seus diplomas, muitas vezes em razão da situação de urgência em que deixam o país de origem. Nesse sentido, a previsão do artigo 44 da Lei n. 9.474/97 (Estatuto do Refugiado), ao tratar da integração local preceitua que

> O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

Devido a esse dilema de conciliação entre teoria e prática, a preocupação com refugiados tem assumido crescente intensidade ao longo dos últimos 8 anos, desde a chegada de expressivo número de imigrantes haitianos seguido por uma considerável vinda de venezuelanos provenientes de regiões fronteiriças com Estados do Norte do Brasil.

Além disso, em se tratando de refugiados sírios, o site do Ministério das Relações Exteriores, em sua nota "Parceria entre Brasil e ACNUR para concessão de vistos a pessoas afetadas pelo conflito na Síria" de 2017, afirma que a população síria representa o maior grupo de refugiados em território nacional, com aproximadamente 2.097 pessoas, e que provavelmente deve aumentar tendo em vista a assinatura de um documento de cooperação, en-

tre o Brasil e o ACNUR, no processo de concessão de visto, para que as pessoas afetadas pela guerra da Síria possam receber auxílio devido (DELLOVA; VISNADI, 2018)

Ademais, a aprovação e atual vigência da nova Lei de Migração- Lei n. 13.445/2017- que substituiu o antigo e arcaico Estatuto do Estrangeiro, reforçou a pauta do tema da imigração e dos refugiados (TORRES, p. 17).

Ocorre que, diante da falta de políticas públicas efetivas de acolhimento dos migrantes e refugiados, as atividades educacionais de integração e acolhimento dos refugiados e migrantes vai encontrar apoio nas universidades e entidades do Terceiro Setor. Essas entidades, através de ações voluntárias e sem finalidade lucrativa, buscam complementar ou até mesmo suprir a negligência estatal, prestando um serviço àqueles que também podem nos ofertar muito conteúdo se a troca for oportunizada.

A realidade é bem diferente do papel. São evidentes os casos observados em entrevistas com especialistas da área e com atores da temática, que os refugiados e solicitantes de refúgio que estão no Brasil se encontram em situação de desamparo institucional. (TORRES, p.17)

Ocorre que, como os recursos públicos são limitados e o Estado não teria disponibilidade orçamentária para garantir alguns direitos básicos como educação à totalidade da população residente no país em idade escolar. Assim, algumas categorias restam eliminadas dos critérios eletivos. (BABLER, 2019, p.52).

Entre os excluídos está a população de refugiados, que muitas vezes é vista como uma ameaça aos próprios nacionais, dada a

perspectiva de limitação prática ou efetivação parcial dos direitos sociais. Será mesmo que os migrantes e os refugiados são ameaças? Talvez a crise mundial contemporânea, tenha temporariamente um álibi para chamar de seu: o Covid-19. Mas antes mesmo da ocorrência deste evento, o avanço tecnológico e científico, aparentemente não foram capazes de solucionar o destino destas pessoas.

Assim, a situação dos refugiados é exatamente uma crise de solidariedade. Crise profunda, violenta e perversa (NALINI, 2017). Portanto, precisamos gerar resultados concretos, preservar a autoestima e afastar o ato de dar esmolas. Ninguém precisa disso!

É preciso, ao tratar sobre a universalidade dos direitos humanos, observar a discussão sobre a soberania de cada Estado e a sua liberdade de exercício de direito quanto à limitação das fronteiras e restrição de direitos dos não nacionais (PRATTI; VEDOVATO, 2017). Mas a soberania deve ser limitada com fundamento na proteção dos direitos humanos (VEDOVATO, 2013, P.98).

A respeito das denominadas escolhas trágicas em matéria dos gastos públicos e do custo dos direitos, vale assinalar a decisão do Min. Celso de Melo, ministro do Tribunal guardião máximo da Constituição, no sentido de assinalar a essencialidade do direito à educação, exigindo-se a sua efetivação pelo Estado:

> A destinação de recursos públicos, sempre tão drasticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direi-

tos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras 'escolhas trágicas', em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. [...] A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. [...] A noção de 'mínimo existencial', que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garan-

> tir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. (ARE639.337 AgR/SP, Rel. Min. Celso de Mello,23-8-2011):

O Estado deve viabilizar a plena fruição dos direitos sociais básicos, sejam nacionais ou não, mesmo porque há a indisponibilidade do interesse público, pois a administração não é dona da coisa pública, e sim mera gestora de coisa alheia (BABLER, 2017).

A solidariedade deve ser resgatada com urgência, pois o não reconhecimento das diferenças pode causar terror, mas isso, infelizmente, fica no plano da discussão acadêmica (quando não comprometida em materializar a solução), com afirmações de "discordo ou concordo", mas nunca respeitando efetivamente a essência do outro! (DELLOVA, 2015, p. 35)

O aprendizado da língua no país de acolhimento: dificuldades e desafios

Um dos requisitos essenciais para a integração, e que dificulta a estabilização do refugiado no Brasil, consiste no aprendizado da língua portuguesa, que, por si, constitui uma dificuldade inicial. A partir daí, é necessária sua incorporação ao mercado de trabalho, ou seu ingresso na escola para a sua capacitação, o que constitui um segundo obstáculo, ainda mais tormentoso para a sua efetiva acolhida.

Assim, por trás da chegada dos refugiados e migrantes pelo Brasil, existe uma língua de acolhimento. A língua ensinada na perspectiva do acolhimento é a língua ensinada na ótica salesiana, capaz de ser transmitida com o acompanhamento do cuidado e carinho necessários, pugnados por Dom Bosco em seu sistema preventivo.

Segundo Grosso (2010, p.69), existe o direito do refugiado ao ensino/aprendizagem da língua de acolhimento, que constitui direito instrumental ou direito-meio para o exercício e o uso dos outros direitos, assim como o conhecimento do cumprimento dos deveres que assistem a qualquer cidadão.

Nesse cenário, em Portugal, a Lei da Nacionalidade (Lei Orgânica nº 2 de 17 abr. 2006,) aprovada pela Assembleia da República no dia 16 de fevereiro de 2006, regulamentada através do Decreto-Lei nº 237-A de 14 dezembro 2006, pela qual o governo português concede a nacionalidade, por naturalização, aos estrangeiros que, entre outros requisitos, demonstrem conhecer suficientemente a língua portuguesa. Segundo Grosso (2010, p. 73)

> Este conhecimento suficiente em língua portuguesa foi traduzido pelo nível A2 do QECR, que abrange dois níveis: A1 (iniciação) e A2 (elementar). Na língua de acolhimento, são privilegiadas áreas que promovem o conhecimento sociocultural, o saber profissional, a consciência intercultural, as relações interpessoais, bem como a partilha de saberes, favorecendo a interajuda e ultrapassando estereótipos pela interação e pelo diálogo intercultural.

Nos termos do artigo 14 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Integration of young refugees in the EU, 2019, p.85):

> 1. Toda pessoa tem direito à educação e a ter acesso à formação profissional e contínua. 2. Este direito inclui a possibilidade de receber ensino obrigatório gratuito.

E o período de espera para frequentar a escola acaba se tornando angustiante para o refugiado e migrante, o que dificulta a sua inserção no sistema escolar, principalmente em relação às crianças, que se acostumam a jogar futebol, por exemplo, no horário que deveriam estar na sala de aula (Integration of young refugees in the EU, 2019, p.92). Vale trazer a experiência de uma refugiada que permaneceu durante 13 meses sem frequentar a escola:

> Uma mulher síria de 20 anos narra como foi difícil para ela permanecer os

> primeiros 13 meses na Alemanha sem frequentar a escola: "Eu não conhecia ninguém, não tinha amigos alemães nem sírios, [...] então eu não estava me sentindo bem psicologicamente [...] eu me sentia sozinha [...] sim, eu estava indo para a biblioteca e pegando livros em árabe [...] Às vezes, eu parava de comer por dias, simplesmente não tinha apetite. Eu estava fazendo compras, limpando a casa, saindo [...] apesar de tudo isso, eu estava me sentindo só, não sei, eu sentia isso e foi realmente difícil. [...]. Eu vim aqui; Eu saí de uma prisão para outra prisão. Eu estava esperando começar a escola rapidamente, fazer amigos e sorrir. Isso tudo acabou sendo o oposto, eu não tinha amigos, não tinha escola, e sempre ficava em casa [...]. Todas as coisas se acumularam e me pressionaram, foi muito difícil, tentei o suicídio [...] ". (Detentora do status de proteção subsidiária da Síria, Alemanha)

O problema é agravado quando esses adolescentes se aproximam dos 18 anos de idade, ocasião em que enfrentam dois obstáculos principais, segundo mostra uma pesquisa da França. Nessa fase, há perda de apoio social (interrupção de subsídios de cantina e transporte escolar) e transferências para alojamentos de adultos, cujas distâncias são maiores, as condições de vida mais caóticas, além dos efeitos mentais decorrentes das transferências forçadas. Tudo isso, geralmente, resulta em abandono escolar. ((Integration

of young refugees in the EU, 2019, p.97)

Em Paulo Freire, a importância do território no ensino--aprendizagem assume relevância, no sentido de que o local em que o educando se encontra pode contribuir para o diálogo. Nesse sentido, vale considerar o "chão da vida" dos refugiados para adaptar os meios de aprendizagem mais adequados para esse grupo de pessoas vulneráveis e que dependem de auxílio em nosso país.

> Paulo Freire proporciona a aprendizagem por meio da interação, da troca de saberes, dos conhecimentos produzidos não apenas pelos livros, mas dos tantos "conhecimentos de mundo" que os educandos trazem para a sala de aula. Lápis, papéis, areia, pedra e tijolos... palavras norteadoras... eram estes os meios dos quais e pelos quais o processo de aprendizagem acontecia. E isto era possível graças aos significados que o "chão da vida" destas pessoas proporcionou não apenas a curiosidade, mas, me leva a refletir sobre um novo conceito que podemos pensar sobre os espaços e as territorialidades "dos" e "para" com os nossos educandos (ASANO et al. Aprendizagem significativa e crítica: uma abordagem do "território" na perspectiva freiriana, p.416)

Sobre o vício ou pecado da indiferença, o Papa Francisco disse o seguinte, em 8 de julho de 2013, durante sua visita a Lampedusa, quando e onde começaram o atual "pânico moral" e a con-

sequente debacle ética:

> (...) A cultura do conforto, que nos faz pensar apenas em nós mesmos, nos torna insensíveis aos gritos de outras pessoas, faz-nos viver em bolhas de sabão que, embora adoráveis, carecem de substância; oferecem uma ilusão efêmera e vazia que resulta na indiferença em relação aos outros; na verdade, leva até a globalização da indiferença. Neste mundo globalizado, caímos na indiferença globalizada. Nós nos acostumamos ao sofrimento dos outros. Ele não me afeta. Não me diz respeito. Não é da minha conta! (Bauman, 2017, p. 17).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BABLER, César. **Descomplicando o direito Constitucional no exame da OAB e concursos**. 2ª ed. Belo Horizonte. Arraes Editores. 2019.

BABLER, César. **Descomplicando o Direito Administrativo no exame da OAB e concursos.** 3ª ed**.** Belo Horizonte: Arraes Editora, 2019.

BAUMAN, Z. **Estranhos a nossa porta.** Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahuar, 2017.

DELLOVA, Renato Souza. **Autodeterminação dos Povos. Direito Internacional e Reconhecimento ao Relativismo**

Cultural. Belo Horizonte. Arraes Editores, 2015.

DELLOVA, Renato Souza. VISNADI, Thiago. O Brasil e os Refugiados da Síria: Direitos Humanos como fundamento. In: MARTÍN, Laura Miraut; RAMOS, Emília Mª Santana; SÁNCHEZ, Antonio Tirso Estér (dirección). **Los nuevos desafios del derecho ibero-americano**. La casa del abogado. Librería Jurídica. 1ª edición, 2018, p. 409-433.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**; São Paulo : Método, 2007.

MOREIRA, J. B. **A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)** (tese). Universidade Estadual de Campinas, 2006.

NALINI, José Renato. Os Refugiados e a Indigência de nossa Moral. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; CICCO, Maria Cristina de (coords.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 805-809.

PRATTI, Manoela Araújo. VEDOVATO, Luís Renato. Desafios dos Migrantes no Brasil: um panorama geral do tratamento dado à questão da proteção dos migrantes e das dificuldades encontradas no sistema brasileiro. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; CICCO, Maria Cristina de (coords.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 853-861.

TORRES, Daniel Bertolucci. **Refúgio e proteção trabalhista no Brasil: um estudo a partir da cidade de São Paulo /**

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Integration of young refugees in the EU, 2019. Acesso: https://fra.europa.eu/en/publication/2019/integration-young-refugees-eu-good-practices-and-challenges

VEDOVATO, L.R. **O direito de ingresso do estrangeiro (livro eletrônico):** a circulação das pessoas pelo mundo do cenário globalizado. São Paulo: Atlas, 2013.

A proteção integral da criança e do adolescente na Lei de Migração (Lei 13.445/17)

Fernanda Carolina de Araujo Ifanger

1.Introdução

O trânsito de pessoas entre os países, buscando por melhores condições de vida, fugindo da violência e das catástrofes naturais tem crescido exponencialmente nos últimos anos e dentre essas pessoas se incluem crianças, sozinhas ou acompanhadas pelos seus familiares e que, portanto, também são atores dentro dos fluxos migratórios internacionais.

De acordo com relatório produzido pela UNICEF (2016) cerca de 50 milhões de crianças no mundo migraram ou foram forçadas a se deslocarem, sendo que mais da metade delas sofreram violências ou foram expostas a riscos. Ademais, desde 2014, pelo menos 32 mil imigrantes, incluindo 1.600 crianças, morreram na busca por melhores condições de vida. (TAYLOR, 2019).

O estresse dessa experiência, aliado as incertezas sobre a vida em um novo país, as dificuldades com o idioma, as expectativas sobre as novas relações sociais que se estabelecerão e a nova

realidade escolar são algumas das situações que demandam seja dada uma atenção especial a esse grupo.

Diante disso, o presente artigo objetiva discutir o tratamento historicamente conferido a crianças e adolescentes no Brasil que culminou na incorporação do Princípio da Proteção Integral à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Na sequência, pretende-se identificar se esse referencial foi observado nos dispositivos da nova Lei de Migração (Lei 13.445/17) quando se refere a crianças migrantes ou refugiadas no Brasil.

2. O reconhecimento da proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil

Ao longo da história, por muito tempo as crianças não recebiam nenhuma proteção por parte da lei, e somente a legislação penal se interessava por essa parcela da população em razão da prática de ato ilícito.

Os primeiros Códigos Penais brasileiros disciplinavam a responsabilização da criança e do adolescente autores de crime, praticamente nos mesmos moldes do que estabeleciam em relação ao adulto, exceto pela previsão de atenuantes em benefício dos mais jovens.

Nesse diapasão, o Código Penal de 1830 determinava os quatorze anos como início da responsabilização penal, sendo que os que ainda não tivessem completado essa idade também pode-

riam ser punidos, caso se constatasse que tinham discernimento, ou seja, consciência do mal praticado, situação em que seriam internados em casas de correção.

Por sua vez, o Código Penal de 1890, manteve a idade de responsabilização penal aos quatorze anos de idade, bem como o critério biopsicológico de constatação do discernimento para a punição dos mais jovens.

A partir da realização, em Paris, no ano de 1911, do Congresso Internacional de Menores e da Declaração de Genebra de Direitos da Criança, adotada pela Liga das Nações em 1924, surgiram modificações legislativas visando a especialização do que se convencionou chamar, naquele momento, de Justiça de Menores, bem como regras direcionadas a crianças e adolescentes, fora das situações de prática de crimes.

No Brasil, representaram esse primeiro momento de especialização do tratamento de crianças e adolescentes, os Códigos de Menores de 1927, conhecido como Código de Mello Matos, e o de 1979 (Lei 6.697/79). Orientam as leis citadas a Doutrina da Situação Irregular que, em realidade, considera crianças e adolescentes como seres incapazes, objetos da tutela estatal, e determina a mesma resposta para todos os problemas sociais: a institucionalização dos jovens. Assim, toda criança ou adolescente, fossem eles carentes, abandonados ou infratores, eram tratados como menores em situação irregular e internados em instituições estatais.

Para Bustos Ramírez, a citada doutrina

> converte a criança e o jovem em objeto, não em sujeito de direitos, em um ser

> dependente, que há de ser submetido a intervenção protetora e educadora do Estado, a qual é profundamente seletiva, pois irregular ou perigoso se iguala com situação de abandono, é dizer, com as crianças e adolescentes pertencentes as classes ou grupos mais desfavorecidos e, portanto, onde os processos de socialização foram mais deficitários e isso se pretende substituir através de medidas sancionatórias. A ideologia da situação irregular, protetora ou educativa, provoca uma identificação entre proteção da criança e sanção, sobre a base de um pretendido objetivo de beneficência ou bem-estar (BUSTOS RAMÍREZ , 1997, p. 63).

Tal situação começa a se alterar a partir da aprovação de diversos documentos internacionais, sendo o principal deles a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, no ano de 1989, que inaugurou uma mudança de paradigmas no entendimento da questão, por meio da assunção da Doutrina da Proteção Integral.[1]

Entre outras previsões a Convenção determina que os Estados partes respeitem e garantam os direitos da criança sob sua jurisdição, sem nenhum tipo de discriminação, independentemente de nacionalidade, cor, raça; que assegurem a sobrevivência e o

[1] Para a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança são definidas como crianças os menores de dezoito anos.

desenvolvimento da criança; preservem a sua identidade, inclusive a nacionalidade, o nome e as relações familiares; adotem medidas para combater a transferência ilegal de crianças para o exterior e a retenção ilícita das mesmas fora de seu país; forneçam proteção e assistência humanitária adequadas a crianças refugiadas ou que tentam obter essa condição.

Ademais, por meio de sua ratificação, os Estados partes reconhecem o direito de todas as crianças a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social; que todas as ações relativas às crianças devem levar em conta o seu melhor interesse e também o direito da criança à educação, orientada no sentido de imbuir o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, aos seus pais, sua identidade cultural, idioma, desenvolver sua personalidade, aptidões e capacidades física e mental, bem como prepará-la para assumir uma vida responsável em uma sociedade livre.

A doutrina da Proteção Integral foi incorporada à legislação brasileira em 1988 nos artigos 227 e 228 da Constituição Federal – antes mesmo da finalização da Convenção. O referido artigo 227 é a primeira norma constitucional já escrita sobre a prioridade absoluta da criança e do adolescente e seus direitos humanos. Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi uma das primeiras legislações em âmbito mundial, e a primeira da América Latina, a adotar o novel entendimento.

A doutrina da Proteção Integral representa o "reconhecimento dos direitos da criança como uma categoria dos direitos humanos" (SOTOMAYOR, 1997, p. 99). Para Smith (2019) tem

o condão de "assegurar que todas as crianças, indistintamente, tenham reconhecidas suas necessidades básicas em relação ao adequado desenvolvimento biopsicossocial".

Com isso, devem ser estabelecidas em benefício de crianças e adolescentes medidas de prevenção primária, denominadas políticas básicas, com o escopo de assegurar direitos a todas as crianças e adolescentes, indistintamente, tais como saúde, alimentação, habitação, educação, transporte profissionalização e cultura; de prevenção secundária, relacionadas às políticas de proteção especial, que incluem as medidas de proteção, guarda, renda familiar mínima, atendimento às vítimas de maus tratos, abrigamento, guarda subsidiada, entre outras, destinadas aos sujeitos vitimizados, bem como de prevenção terciária, conformada pelas políticas socioeducativas, que englobam as sanções aplicáveis aos adolescentes autores de atos infracionais, denominadas de medidas socioeducativas (SPOSATO, 2006).

3. A garantia da proteção integral na Lei de Migração (Lei 13.445/17)

A nova de lei de migração (Lei 13.445/17) substituiu o Estatuto do Estrangeiro, em vigor no país por quase quarenta anos, mesmo após a edição da CF/88 que o tornou inconstitucional e inconvencional (GAGBLIARDI, 2018). Referido Estatuto foi elaborado, votado e sancionado durante a ditadura militar, momento em

que imperava a ideologia da segurança nacional e o estrangeiro era encarado como um criminoso em potencial (SPRANDEL, 2015).

A nova lei, por sua vez, é regida, dentre outros princípios, pela não criminalização da migração e buscou combater a xenofobia e conferir direitos aos imigrantes ilegais (GAGBLIARDI, 2018).

A despeito da mudança normativa ter sido bastante positiva, inúmeras críticas são dirigidas ao Decreto 9.199, de novembro de 2017, que regulamentou mais de 30 dispositivos de lei, especialmente porque o governo não permitiu efetiva participação popular em sua elaboração e discussão, bem como por se referir aos migrantes/imigrantes como clandestinos e impedidos e possibilitar a prisão de migrantes em situação irregular.

No que se refere à criança migrante, a lei de migração não deixou de observar as diretrizes internacionais e nacionais baseadas na Proteção Integral. Em seu art. 3º, ao estabelecer os princípios que a regem, assegurou, em seu inciso XVII, a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante.

O artigo 4º, por sua vez, dispôs sobre o direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro, filhos, familiares e dependentes, bem como sobre o direito à educação pública, vedando a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.

Vale lembrar que crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento dotadas de direitos fundamentais e que, justamente em razão de sua condição peculiar de desenvolvimento, merecem

atenção prioritária por parte do Estado e da sociedade. Ademais, essa atenção deve ser redobrada em relação à criança migrante que se encontra em situação de dupla vulnerabilidade, justamente por ser criança e por ser migrante.

Nesse sentido, o Papa Francisco, manifestando-se sobre o dia do migrante e do refugiado, em 15 de janeiro de 2017, destacou a situação das crianças e dos adolescentes que deixam seus países:

> as crianças e adolescentes são os primeiros a pagar o preço oneroso da emigração, provocada quase sempre pela violência, a miséria e as condições ambientais, fatores estes a que se associa também a globalização nos seus aspetos negativos. A corrida desenfreada ao lucro rápido e fácil traz consigo também a propagação de chagas aberrantes como o tráfico de crianças, a exploração e o abuso de menores e, em geral, a privação dos direitos inerentes à infância garantidos pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Infância. Pela sua delicadeza particular, a idade infantil tem necessidades únicas e irrenunciáveis. Em primeiro lugar, o direito a um ambiente familiar saudável e protegido, onde possam crescer sob a guia e o exemplo de um pai e de uma mãe; em seguida, o direito-dever de receber uma educação adequada, principalmente na

> família e também na escola, onde as crianças possam crescer como pessoas e protagonistas do seu futuro próprio e da respectiva nação. De fato, em muitas partes do mundo, ler, escrever e fazer os cálculos mais elementares ainda é um privilégio de poucos. Além disso, todos as crianças têm direito de brincar e fazer atividades recreativas; em suma, têm direito a ser criança. (CNBB, 2017).

Não obstante, consoante assevera Matuscelli (2017), em relação às migrações infantis manifesta-se uma contradição entre a observância das obrigações estabelecidas internacionalmente aos Estados sobre a proteção das crianças como um grupo vulnerável e as atitudes de proteção dos Estados em relação a suas fronteiras contra imigrantes indesejados.

Impende destacar que há poucos dados sobre as crianças migrantes no Brasil e no mundo o que, certamente, dificulta a atuação dos Estados na proteção dos seus direitos. Ademais, os dados existentes trazem números bastante menores que os reais, já que a maioria das crianças e adolescentes entra nos países de maneira indocumentada.

Relatório produzido pela UNICEF (2016) apontou que há 6,3 milhões de crianças migrantes nas Américas, o que equivale a 21% do total mundial, e que parte delas o fez por conta própria, em razão de sofrerem violências em seus lares ou comunidades (UNICEF, 2016).

De acordo com dados do relatório anual sobre migração e refúgio no Brasil, entre 2011 e 2018, foram registrados no país 774,2 mil imigrantes. Dentre os imigrantes de longo termo, ou seja, aqueles que permanecem mais de um ano no país, a maior parte deles é de haitianos, seguidos de bolivianos, venezuelanos, colombianos e argentinos, que se distribuem, especialmente, entre as regiões Sudeste e Sul do Brasil. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACÊDO, 2019). Estima-se que um montante de 15,9% do total de migrantes que chegaram ao Brasil em 2019 tinha entre zero e dezenove anos. (UNITED NATIONS, 2019).

Segundo a Agência Brasil, mais de 200 mil venezuelanos entraram no país desde 2017, e estima-se que cerca de 10 mil são crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade (OLIVEIRA, 2019).

Entre agosto e dezembro de 2018, a Defensoria Pública da União, na cidade de Pacaraima, fronteira com a Venezuela, prestou assistência jurídica a aproximadamente 1.027 crianças e adolescentes em especial dificuldade migratória, sendo a maioria por estar indocumentados (52,3%), enquanto que 47,7% dos casos atendidos se referiam a crianças e adolescentes separados ou desacompanhados.(MONTAÑO; KUHLMANN, 2019).

Assim, os dados sobre as crianças e adolescentes ao redor do mundo e no Brasil evidenciam que há muitas crianças e adolescentes deixando seus países, fugindo de situações de violência, e tentando chegar a um lugar onde sejam ouvidas, acolhidas, respeitadas e protegidas pelo Estado e pela sociedade.

4. Considerações finais

Evidente que a proteção legislativa é fundamental para garantir os direitos das crianças e adolescentes migrantes, tal qual conferida na Lei de Migração, mas ainda há um longo caminho a se percorrer para que esses direitos sejam realmente efetivados.

As crianças são agentes centrais do direito humano internacional e conforme reconhece a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, referência para a legislação brasileira a respeito do tema, a criança é "sujeito de direito, protagonista de sua própria história, titular de direitos e obrigações próprios de sua condição peculiar de desenvolvimento". (MACHADO, p. 142).

Importante, pois, reconhecer a situação de vulnerabilidade em que a criança se encontra e, ao mesmo tempo, ouvi-la sobre as suas necessidades e desejos, respeitando-se, assim, seu melhor interesse e sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

5.Referências bibliográficas

BUSTOS RAMÍREZ, Juan. Perspectivas de un Derecho Penal del Niño. *Nueva Doctrina Penal,* Buenos Aires, v. A, p. 63-71, 1997.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Imigração e Refúgio no Brasil**: A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Brasília,DF: OBMigra, 2019. Disponível em <MinistériodaJustiçaeSegurançapública/ConselhoNacionalde ImigraçãoeCordenaçãoGeraldeImigraçãoLaboral>. Acesso 19 set. 2020.

CNBB. **Mensagem do Papa para o dia mundial do migrante recorda vulnerabilidade de crianças e adolescentes**. Disponível em <https://www.cnbb.org.br/mensagem-papa-dia--mundial-do-migrante-2017/>. Acesso em 20 set. 2020.

GAGLIARDI, Marília Papaléo. Políticas migratórias no século XXI: o fim da criminalização e o combate à discriminação a partir da análise da lei 13.445/17. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**: Cadernos de direito constitucional e ciência política, São Paulo, v. 26, n. 109, p. 119-140, set./out.. 2018.

MACHADO, Érica Babini Lapa do Amaral. A doutrina da proteção integral e a atividade judicante da infância e juventude: uma orientação no cenário de populismo punitivo. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 19, n. 29, p. 135-163, jan./jun.,2015.

MATUSCELLI, Patrícia Nabuco. Crianças desacompanhadas na América Latina: Reflexões iniciais sobre a situação na América Central. **RIDH**, Bauru, v. 5, n. 1, p. 77-96, jan./jun. 2017.

MONTAÑO, Carolina; KUHLMANN, Mariana**. Crianças migrantes:** desafios para uma perspectiva humana no Brasil e no exterior. Disponível em <https://www.migramundo.com/criancas-migrantes-desafios-para-uma-perspectiva-humana-no--brasil-e-no-exterior/>. Acesso em 26 set. 2020.

OLIVEIRA, Pedro Ivo. **Brasil tem ação exemplar na acolhida de crianças migrantes, diz Unicef**. Disponivel em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-11/brasil-tem-a-cao-exemplar-na-acolhida-de-criancas-migrantes-dizunicef#:~:-text=Desde%202017%2C%20mais%20de%20200,per%C3%A-Dodo%20entre%202015%20e%202019>. Acesso em 27 set. 2020.

SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira. Diversidade Sexual e Proteção Integral à Infância e Juventude no

Direito Internacional. Rev. Direito Práxis, Rio de Janeiro , v. 10, n. 2, p. 1317-1334, June 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000201317&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 set. 2018.

SOTOMAYOR, Carlos Tiffer. De un Derecho Tutelar a un Derecho Penal Mínimo/Garantista: nueva Ley de Justicia Penal Juvenil. **Ciencias Penales .Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica**, San José , n. 13, p. 98-109, ago. 1997

SPOSATO, Karyna Batista. **O Direito Penal Juvenil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. REMHU, **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum**., Brasília, v. 23, n. 45, p. 145-168, dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004508.> Acesso em 20 set. 2020.

TAYLOR, Lin. **Uma criança imigrante morre por dia no mundo, revelam dados da ONU.** Disponível em <https://exame.com/mundo/uma-crianca-imigrante-morre-por-dia-no--mundo-revelam-dados-da-onu/>. Acesso em 26 set. 2020.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global da Educação 2019**: construindo pontes, não muros. Disponível em <https://www.gcedclearinghouse.org/sites/default/files/resources/190008por.pdf>. Acesso em 28 set. 2020.

UNICEF. **Uprooted**. Disponível em <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-02/Uprooted_Executive_Summary_Sept_2016-ENG.pdf>. Acesso em 27 set. 2020.

UNITED NATIONS. **International Migrant Stock 2019**: Country Profile. Disponível em <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>. Acesso em 20 set. 2020.

DA PROTEÇÃO DO MIGRANTE INTERNACIONAL FRENTE À LEI 13.445/2017: OS DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO DO MIGRANTE INTERNACIONAL NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO E GERAÇÃO DE RENDA.

Gisele Laus da Silva Pereira Lima

Marco Antônio Zago de Castilho

1. INTRODUÇÃO

Segundo estimativas divulgadas pela Organização das Nações Unidas em setembro de 2019, o número de migrantes internacionais atualmente soma 3,5% da população global, alcançando 272 milhões de pessoas, um aumento de 51 milhões desde 2010.[1]

No Brasil foi registrado entre 2010 a 2018 um total de 774,2 mil imigrantes e refugiados, principalmente haitianos e venezuelanos, conforme o Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) divulgado pelo Ministério da Justiça em agosto de 2019.[2]

Ultrapassado o período das migrações mão de obra, a chegada de novos fluxos migratórios de diversas origens tornou imperiosa a revisão do antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.818/1980), especialmente após a edição da Lei nº 9.474, em 22 de julho de

1997, que trata especificamente da figura do refugiado.

O número de migrantes econômicos tem aumentado significativamente, seja pela esperança de encontrar novas oportunidades de trabalho e melhores condições de vida, e além dos haitianos e venezuelanos, outras nacionalidades do hemisfério sul também aparecem no Relatório OBMigra do Ministério da Justiça como os bolivianos, colombianos, argentinos, chineses e peruanos, entre outras.

Assim, imprescindível a atenção a política migratória, a efetividade legislativa da nova Lei de Migração e a plena integração do migrante internacional no Brasil no mercado de trabalho e empreendedorismo.

2. DA PROTEÇÃO DO MIGRANTE INTERNACIONAL FRENTE À LEI 13.445/2017 DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA

Os fluxos migratórios foram e continuarão a ser um elemento indissociável da comunidade internacional, um fenômeno mundial através da história, especialmente a do Brasil, que foi estruturada pela eugenia como marca de sua busca pelo imigrante ideal: o branco europeu como força de trabalho, mas que agora, felizmente, não encontro mais espaço normativo. (JARDIM, 2017)

A recente migração dos haitianos após o sismo em 2010 no Haiti representou uma complexidade fática para o Brasil, com perfil de imigração, mas que resultaram em pedidos de refúgio por

ausência de proteção e acolhida, pelo então vigente Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.818/1980) aos migrantes de crise humanitária, como o que ocorreu. (JARDIM, 2017)

Neste cenário, a Lei da Migração editada em 24 de maio de 2017 sob o nº 13.445 apresentou várias mudanças acerca da legislação, e já no art. 1º, elenca as delimitações terminológicas sobre a migração, definindo imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida3, destacando no art. 2º que não prejudica o regulamento sobre "os refugiados asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares." (BRASIL, 2017)

Assim, vê-se que o tempo de permanência e a pretensão temporária ou definitiva de "pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside" é o balizamento central do imigrante, bem como do emigrante, o brasileiro no exterior, distinção essencial dos visitantes, como os turistas e pessoas de negócios, enquanto o residente fronteiriço como "pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho" (inciso IV do art. 1º da Lei 13.445/2017); e o apátrida: "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 n. 4.246, de 22 de maio de 2002." (inciso VI do art. 1º da Lei 13.4445/2017).

Dentro da Seção II da Lei 13.445/2017, considerado a estrutura central legislativa, o artigo 3º trata dos princípios e di-

[3] Art. 1º. da Lei 13.445/2017 incisos II a VI.

retrizes da política migratória brasileira, enquanto o artigo 4º estabelece as garantias aos migrantes, evidenciando o parâmetro normativo de acolhida humanitária e plena integração do migrante internacional a sociedade brasileira, com amplo acesso a serviços públicos de saúde, assistência e previdência social, direito a educação pública, facilitando sua inclusão laboral, descriminalizando a migração e repelindo a xenofobia.

Foram inovações significativas no trato jurídico nacional direcionado aos migrantes internacionais, ajustando a política migratória com as diretrizes da Constituição Federal de 1988, como o da dignidade da pessoa humana e da igualdade de tratamento, independentemente de raça, sexo, cor ou idade ou quaisquer outros tipos de discriminação, bem como com os Tratados Internacionais sobre direitos humanos firmados pelo Brasil.

A Lei 13.445/2017 também disciplina sobre a situação documental e jurídica do migrante e do visitante, como o visto de trabalho, a entrada e saída do território nacional, as medidas de retirada compulsória, as opções de nacionalidade e naturalização, medidas de cooperação entre o Estado brasileiro e outro Estado e as infrações administrativas.

Reconhecido o avanço legislativo como a supressão da terminologia "estrangeiro", a previsão expressa de políticas públicas para o migrante no *caput* do art. 1º da Lei 13.445/2017, as condições de igualdade do art. 4º, e especialmente por não trata-lo sob a perspectiva da lesividade a segurança nacional como no revogado Estatuto do Estrangeiro (art. 2º da Lei 6.818/19804), mas sim

[4] Artigo 2º do Estatuto do Estrangeiro "Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses

como sujeitos de direitos e garantias fundamentais; outrossim, a promulgação da Lei 13.445/2017 foi alvo de lamentos dos especialistas, eis que no ato da sua sanção, o Presidente Michel Temer vetou 21 dispositivos, entre incisos e artigos completos da Lei, restringindo a plenitude do seu caráter humanitário.

Vetos como a não concessão de anistia para aqueles que apresentavam situação irregular, sobre a não isenção da expulsão do imigrante que mora há mais de 4 anos no Brasil e que cometeu crime nesse período, sobre a possibilidade de revogação de expulsões decretadas antes de 1988, e do imigrante ser aprovado em concurso público e ter sua residência concedida em razão da aprovação, acarretaram prejuízos em termos de reconhecimento e justiça social aos migrantes. (REAL e SPAREMBERGER, 2017)

O repúdio ao tratamento desumano, xenofóbico e preconceituoso foi reforçado pela Lei, quando estabelece a facilitação da regularização do migrante, equipara o estrangeiro ao nacional nos termos do que dispõe o artigo 5º da Constituição como titular de direitos fundamentais, bem como, quando passa a oferecer aos filhos de tragédias internacionais a possibilidade de aqui refugiar-se com o auxílio do chamado "visto de acolhida humanitária", e preocupou-se em adotar o princípio da não devolução, ou, *non-refoulement* em seu artigo 10, que dispõe que "é vedada a devolução do indivíduo para país onde sua vida, integridade pessoal ou liberdade estejam em risco".

Neste cenário, a Lei 13.445/ 2017 trabalha as questões relacionadas ao migrante internacional não mais sob o enfoque da

políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional".

segurança nacional, mas sim, sob o prisma da dignidade da pessoa humana, tratando dos direitos e os deveres do migrante e do visitante no Brasil; regulando a entrada e a permanência de estrangeiros, e estabelecendo normas de proteção ao brasileiro no exterior. Além disso, a referida norma, conta com um decreto que visa regulamentar suas disposições, qual seja, o decreto 9.199/2017.

Diante dos mecanismos protetivos previstos legislativamente, o desafio persiste quanto a sua efetividade na superação das dificuldades enfrentadas pelos migrantes na plena integração no Brasil, especialmente as advindas do mercado de trabalho, empregabilidade e geração de renda.

3. OS DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO DO MIGRANTE INTERNACIONAL NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO E GERAÇÃO DE RENDA.

Ainda que não seja o objetivo principal que motiva as pessoas a migrarem, o mercado de trabalho e renda estão intimamente ligadas ao processo. Pesquisa publicada em 2018 pela ONU Migrações em parceria com a Pacto Global Rede Brasil evidenciou que a integração do migrante não depende somente da garantia legal de acesso, mas também de oportunidades oferecidas pelo setor privado que respeitem e reconheçam os seus direitos, identifiquem as suas habilidades, somado a necessidade de se proporcionar melhor qualidade de vida a este migrante. (ONU Migrações, 2018)

Não bastasse, o relatório destaca que apesar da legislação nacional trazer avanços interessantes no que se refere a humanização e inserção do migrante, o seu desconhecimento e obstáculos burocráticos simbolizam um entrave a sua inserção do mercado de trabalho. Dentre as dificuldades apontadas, as empresas mostram os óbices na abertura de contas correntes, acesso a documentação necessária para estar em dia com as questões trabalhistas, e todas as demais dificuldades em integrar colaboradores migrantes a folha de pagamentos, visto que, tal situação demanda flexibilizações nos processos de documentação, apresentação de certificados e comprovações de formação profissional (ONU Migrações, 2018)

O idioma também aparece como uma limitação, corroborado pela falta de incentivo e desconhecimento da atual legislação e regras de contratação, muitas vezes leva a empresa a descartar o migrante aspirante a funcionário, por não deter as características específicas previstas, que na prática são as mesmas de qualquer brasileiro.

Esses entraves burocráticos e falta de informação acarretam ao imigrante a relação de subemprego da clandestinidade, privando-os das mesmas proteções que um nacional, eis que as leis trabalhistas brasileiras são aplicadas ao migrante sem qualquer restrição, como o registro na Carteira de Trabalho, salário, benefícios, recolhimento do INSS e do depósito do FGTS. E ainda, impedem a geração de renda com o apoio ao empreendedorismo, permanecendo em situação de vulnerabilidade.

O Resumo Executivo de Migrações e Mercado de Trabalho

no Brasil – Relatório 2018[5], do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) em parceria com Ministério do Trabalho e Conselho Nacional de Imigração, apontou que "o setor que mais empregou imigrantes no Brasil foi o grupo ocupacional da produção de bens e serviços industriais, especialmente as ocupações relacionadas com o final da cadeia produtiva do agronegócio", cuja média salarial foi de um a dois salários mínimos, evidenciando a subutilização do seu grau de especialização ou formação profissional, com inserção no mercado de trabalho em uma posição inferior a sua experiência laboral.

Em parceria com o setor privado, a ONU organizou em 2019 em Curitiba/PR, o Fórum Empresarial de Empregabilidade e Empreendedorismo para Refugiados e Migrantes, promovendo debates sobre inclusão e geração de renda aos refugiados e migrantes. Objetivando fomentar integração social e laboral dos migrantes, o Fórum ressaltou os benefícios da agregação dessa mão-de-obra com conhecimentos e experiências multiculturais, ampliando a diversidade e proporcionando oportunidades de inovação e desenvolvimento de estratégias corporativas. Para tanto, além da oficina específica "Como Contratar Migrantes em Situação de Vulnerabilidade na sua Empresa" com empresários, lançou a plataforma "Empresa com Refugiados"[6] que reúne experiências, guias informativos e banco de práticas sobre contratação dessas pessoas, o que se aplica também ao migrante, e o Guia Informativo sobre Políticas de Empreendedorismo para Pessoas Migrantes e

[5] Pesquisa completa disponível em: < https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/resumo-executivo2018.pdf>

[6] https://www.empresascomrefugiados.com.br/

Refugiadas como forma de geração de renda nas economias das comunidades locais de acolhida. (ACNUR, 2019)

Eventos como este, apresentam ao empresário que deseja engrandecer sua equipe e trazer um viés internacional e cosmopolita, sair do véu da desinformação e proporcionar aos cidadãos internacionais que aqui chegam, novas oportunidades com tratamento equitativo nos termos da Lei de Migrações, pois isso, fará com que ele receba e promova em conjunto com políticas públicas de qualidade a capacitação e integração de conhecimentos não notados pela realidade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o incremento do fluxo internacional de pessoas, a incidência de catástrofes naturais, crises econômicas, conflitos armados e questões internacionais de cunho humanitário, tornou-se necessária a reavaliação das políticas relacionadas aos migrantes no Brasil, o que se consubstanciou na propositura de uma nova lei para tratar do tema, a Lei º 13.445/2017, conhecida como Lei da Migração, cuja dinâmica desburocratizou os procedimentos de regularização migratória.

A proteção consagrada na Lei 13.455/2017, somada as da Lei 9.474/97 com conceito ampliado de refugiado, ambas contra a xenofobia, deve ser ampliada e incrementada com políticas públicas, buscando sempre a efetividade dos direitos e a plena integração do migrante, especialmente sobre a simplificação dos pro-

cedimentos de contratação e nas áreas voltadas a geração de renda.

O apoio e divulgação do setor privado e sociedade civil às conferências, audiências públicas, fóruns e palestras sobre o tema são fundamentais na estratégia da inserção econômica do migrante, destacando os benefícios da intercultarilidade que advém da presença do migrante no ambiente de trabalho, como grandes incentivadores da inclusão laboral e incentivo ao empreendedorismo.

Assim sendo, o que se percebe é a necessidade de adequação do teor da legislação a constantes políticas públicas positivas de divulgação e parceria com os setores privados, no sentido de inserir, documentar, desburocratizar e qualificar o migrante, para que haja um aumento nos seus atrativos para o mercado de trabalho e apoio no empreendedorismo.

REFERÊNCIAS

ACNURBrasil. **Agências da ONU promovem fórum sobre integração de refugiados e migrantes no mercado de trabalho em Curitiba.** Disponível em: < https://www.acnur.org/portugues/2019/07/05/agencias-da-onu-promovem-forum-sobre-integracao-de-refugiados-e-migrantes-no-mercado-de-trabalho-em-curitiba/> Acesso 22 de setembro de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.455, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei

da Migração. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20o%20emigrante.> Acesso em: 21 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2020. Brasil.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm> Acesso em 20 de setembro de 2020.

CDHIC. **Centro de direitos humanos e cidadania do migrante**. Juntos por uma cidadania universal. Disponível em: <https://www.cdhic.org.br/>. Acesso em: 24 de setembro de 2020.

GUERRA, Sidney. **A nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos**. Vol. 09. Nº 04. Rio de Janeiro: Revista de direito da cidade. 2017. P. 1718.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018.** Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%2022%2F08%2F19,imigrantes%20no%20Brasil%20de%202018.>. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. Portal da Imigração**. Relatórios Anuais.** Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorio-anual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%20OBMigra%202019.pdf> Acesso

em: 21 de setembro de 2020.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL**. Estudo da ONU aponta aumento da população de migrantes internacionais.** Disponível em: < https://nacoesunidas.org/estudo-da-onu-aponta-aumento-da-populacao-de-migrantes-internacionais/> Acesso em: 21 de setembro de 2020.

OBMIGRA. **Resumo Executivo. Relatório Anual 2018**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Disponível em: < https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/resumo-executivo2018.pdf> Acesso em 25 de setembro 20120.

ONU Migração. **Assistência Jurídica a População Migrante no Brasil: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf?fbclid=IwAR3DEQdJkHqd4bKuYg7a3oW2i7gZyv79u-Fg0hAABctqhcntScfnuGJdCXk>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

ONU Migração. **Desafios e possibilidades de construção de políticas corporativas para o acesso dos migrantes ao mercado de trabalho brasileiro**. Disponível em: < https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/BRL-OIM%20009.pdf>. Acesso em: 22 de setembro de 2020.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 11ª Ed. Salvador: JusPodium. 2019. P. 343.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional**

Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 11ª Ed. Salvador: JusPodium. 2019. P. 344.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2020.

REAL, Eduardo de Oliveira Soares; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. **A nova lei migratória sob a perspectiva da justiça social**. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/imagensdajustica/files/2018/05/A-NOVA-LEI-MIGRAT%C3%93RIA-SOB-A-PERSPECTIVA-DA-JUSTI%C3%87A-SOCIAL.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

A agenda migratória contemporânea no Brasil: desdobramentos no fortalecimento da prática do contrabando de migrantes

Joseane Mariéle Schuck Pinto

1 Introdução

Embora, a governança migratória doméstica brasileira e sua política externa sobre o tema, nos últimos anos, tenha apresentado uma abertura para a discussão sobre direitos humanos, com conquistas legislativas, a exemplo da Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 e da cooperação multilateral, na atualidade isso não ocorre. O panorama contemporâneo demonstra um retrocesso e uma sequência de medidas adotadas pelo governo federal, a maioria revestida por atos de Portarias Interministeriais, que configuram a uma autossuspensão de direitos e a exclusão daqueles que se deslocam por razões forçadas[1] ou voluntárias, ou seja, observa-se a falta de políticas migratórias. O país recebe pessoas de diversos locais do mundo, com destaque para a migração Sul-Sul. Nota-se, que a

partir da crise sanitária global, instaurada pela COVID-19, houve a emergência de medidas ainda mais restritivas por parte do governo brasileiro, o que também vem ocorrendo em outros países da América Latina, o que torna a vida humana frágil, vulnerável e facilmente controlável.

No mesmo sentido, tal suspensão de direitos e de proteção fortalece a atuação da rede transnacional do contrabando de migrantes[2], caracterizado por ser um crime organizado internacional e altamente lucrativo, que por sua vez oferta os mais variados serviços com elevados custos: como transporte e falsificação de documentos, controle nas fronteiras nacionais e requisição de vistos. A falta de políticas migratórias ou medidas altamente restritivas de trânsito e destino, a exemplo da dificuldade da concretização da reunião familiar, direito previsto na legislação migratória brasileira, diminuíram as possibilidades de sua ocorrência de maneira segura, ordenada e regular através das fronteiras, o que acarretará na exploração da condição dos migrantes, cada vez mais excluídos e descartados, onde são apenas reconhecidos como indocumentados. Importante referir a reunião familiar poderá ser segura, ordenada e regular, bem como fluxos de deslocados, como bem remonta o Pacto Global das Migrações, que significa a proteção de pessoas, ou seja, a sua elaboração tem como pilar o princípio de "pessoas em primeiro lugar", que por sua vez reporta a uma série de recomendações à sociedade internacional para a ocorrência de

[2] O "contrabando de migrantes é um crime que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material pela entrada ilegal de uma pessoa num Estado, no qual essa pessoa não seja natural ou residente". UNODC. Disponível em: http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html. Acesso em agosto 2020.

uma migração "ordenada, regular e segura".[3] O pacto global para a migração visa promover a cooperação internacional, definindo princípios orientadores e prevendo um quadro político multilateral. Aborda a natureza complexa da migração internacional ao apresentar questões relacionadas com a migração, tais como a gestão das fronteiras, a introdução clandestina e o contrabando de migrantes, a documentação dos migrantes, e não causa estranheza a retirada do Brasil do referido instrumento no início de 2019. Tal iniciativa vai ao encontro do plano que está sendo colocado em prática no tocante a agenda migratória: a exclusão.

Diante das reiteradas restrições em matéria migratória adotadas pelo Brasil, o presente estudo objetiva compreender em que medida o atual cenário da governança migratória no país pode contribuir para a atuação e o fortalecimento da prática do contrabando transnacional de migrantes, tendo em vista a fragilidade dessas pessoas ao necessitarem buscar um país de destino, onde possam recomeçar as suas vidas ou em muitos casos, manterem-se vivos. Para tanto, contará com duas sessões, na qual a primeira abordará o percurso das atuais decisões em matéria migratória apresentadas pelo governo federal, em especial a partir do acometimento da crise sanitária global; e a segunda abarcará as implicações de tais medidas em relação a atuação do contrabando transnacional de migrantes, que se difere do tráfico de pessoas.

O objeto de estudo, ancorado nas questões de mobilidade humana e suas implicações no cenário doméstico brasileiro, se uti-

[3] Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de abril de 2017. Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

lizará do referencial teórico de Stephen Castles, que bem retrata a realidade migratória no mundo e aprofunda os temas migratórios como a segurança e as políticas migratórias. A pesquisa conta com o levantamento de dados empíricos através da consulta e análise das legislações e das políticas públicas existentes no Brasil, sobretudo as Portarias Interministeriais publicadas a partir do contexto pandêmico, oriundas do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e do Departamento de Migrações (Demig), órgãos que integram o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Assim como, contará com a pesquisa documental e bibliográfica a nível nacional e internacional, especialmente artigos de periódicos internacionais especializados sobre o tema. Em relação ao procedimento para a sua elaboração, utiliza-se a pesquisa qualitativa. O tratamento dos dados foi realizado de modo interpretativo-descritivo, o que possibilitará a interpretação da realidade que se apresenta de diversas formas.

2 O processo decisório da agenda migratória no Brasil: uma perspectiva contemporânea, especialmente, em tempos de Sars-CoV-2.

Para compreender a governança brasileira do que denominamos de migração internacional, é importante destacar que o país é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos e parte na Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, do Protocolo de 1967, além de outras

normativas internacionais e regionais sobre a temática, como por exemplo a Declaração de Cartagena de 1984.

Na década de 90, período de redemocratização, tanto no âmbito doméstico quanto na política externa, o governo de Fernando Henrique Cardoso elaborou uma agenda em torno das questões pertinentes aos direitos humanos, razão pela qual solicita ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados uma pauta para servir de incentivo à elaboração de legislação específica que trate da questão dos refugiados e solicitantes de refúgio no país. Com o projeto de lei definido e submetido à tramitação junto ao Congresso Nacional, com posterior aprovação, surge a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, determina outras providências e institui o Comitê Nacional para Refugiados, órgão vinculado ao Ministério da Justiça que cuida do processo de solicitações de refúgio.

O processo de elaboração da Lei de Refúgio, sobretudo no que se refere ao conceito de refugiado, foi pensada para além do conceito internacional disposto no Estatuto de 1951, na medida em que se utilizou do conceito disposto na Declaração de Cartagena de 1984, que é uma normativa regional preocupada em fomentar a proteção daqueles que se deslocam forçadamente. Desse modo, a normativa brasileira para Refúgio estende o conceito de refugiado para além do contido no texto de alcance internacional[4].

[4] Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual,

Além disso, outro marco regulatório que merece destaque, e decorre da intensa luta por parte da sociedade civil, é a Lei de Migrações 13.445 de 24 de maio de 2017, que derroga o Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815 de 19 de agosto de 1980 – que priorizava as questões em torno da segurança nacional, criminalizava a migração e não se mencionava proteção a direitos humanos. A Nova Lei Migratória, como é conhecida, foi sedimentada sob os pilares de princípios e diretrizes como a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. Vindo ao encontro a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante e das pessoas brasileiras no exterior, além do reconhecimento da migração como direito inalienável a todas as pessoas.

A Lei torna mais acessível os procedimentos de regularização migratória, independentemente da situação do migrante. Além disso, atualiza e desburocratiza procedimentos de naturalização em geral. Outro ponto importante está na criação de dois mecanismos de proteção: o acolhimento humanitário mediante expedição de

não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em setembro de 2020.

visto ou residência específica para situações não previstas anteriormente e a proteção às pessoas apátridas. Desta feita, o Brasil possui um marco regulatório avançado em matéria de migrações e deve, portanto, aprimorá-lo, por meio da implementação de políticas públicas efetivas e eficazes de acolhimento e de integração.

Entretanto, o atual cenário demonstra a estagnação e por vezes significativo retrocesso no tocante a pauta de política migratória brasileira. De acordo com Castles, [...] as políticas migratórias geralmente falham em alcançar seus objetivos, pois governos e funcionários adotam uma visão de curto prazo das causas e consequências da migração (2004, tadução livre). Sobre o tema o autor retrata que:

> Os governantes enxergam a migração como um problema a ser resolvido, de preferência buscando formas para evitar que os migrantes abandonem suas terras de origem. Falta-lhes uma compreensão da migração como parte intrínseca do desenvolvimento humano, mediante a qual as pessoas respondem às oportunidades procedentes de fatores ambientais, econômicos e políticos nas possíveis áreas de chegada (CASTLES, 2010, p. 14).

No Brasil a Lei de migração passou a ser regulamentada pelo Decreto n.º 9.199, de 20 de novembro de 2017. Não bastasse a

coexistência da Lei de Migrações n.º 13.445, que conta com 125 dispositivos e o Decreto n.º 9.199, com 319 dispositivos, a matéria atinente a migração vem sendo regulada por Portarias Interministeriais. Neste ponto, vislumbra-se que o Estado com seu aparato normativo não consegue ou não possui vontade política, para dar conta do fenômeno complexo que envolve a realidade dos novos fluxos migratórios, gerando cada vez mais processos de exclusão. Sobre a exclusão Bauman refere que os migrantes são "produtos rejeitados da globalização" (2005, p. 84). Enquanto "dejetos", esses seres humanos são indesejáveis à "elite do poder do mundo globalizado" (2005, p. 93). No mesmo sentido Ruiz-Estramil afirma que a normativa universal em prol dos refugiados não contempla os novos fatos sociais e corrobora com a exclusão dos deslocados forçados, [...] sendo um habitante dos limites, o refugiado sobrevive como um resto [...]" (2018, p. 3).

Do mesmo modo, a atual governança migratória e de refúgio no Brasil merece ser questionada, na medida em que é publicada em fevereiro de 2020 a Resolução Normativa nº 31, alterando a Resolução Normativa nº 18, de 2014, ambas do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências. A alteração reside no entendimento de que a obtenção de autorização de residência efetuado nos termos da Lei nº 13.445, de 22 de maio de 2017, implicará na desistência da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado. Tal decisão política implica na desproteção dos solicitantes de refúgio. Evidencia-se, que a Lei de Refúgio bra-

sileira é caracterizada por alcançar uma maior proteção jurídica, enquanto a Lei de Migrações ainda está sendo solidificada, tendo em vista que conta com as Portarias Ministeriais para efetivá-la.

Outro ponto relevante está na tramitação de proposta de Projeto de Lei n. 2523/2019 na Câmara dos Deputados, apresentada pelo deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP), para alterar as regras de naturalização de migrantes. De acordo com o deputado "É de espantar que a lei adote redação impositiva ao tratar da concessão de nacionalidade" [...] "Sendo ato político, não é direito do estrangeiro, mas faculdade do Estado, que pode negá-la ainda que o interessado preencha todas as condições"[5].

Ademais, cumpre mencionar acerca da decisão do fechamento de fronteiras, por meio da Portaria nº 319, assinada pelos Ministros da Casa Civil, Justiça e Segurança Pública, Infraestrutura e da Saúde, sob o fundamento da necessidade da restrição, com intuito da contenção da propagação do vírus. Após, sobreveio a portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, de 29 de julho de 2020, que manteve a prorrogação pelo período de 30 dias, de restrições à entrada de estrangeiros no Brasil, porém liberou o acesso via aeroportos, ao mesmo tempo que conservou as restrições vistas como discriminatórias contra pessoas em situação de refúgio e migrantes, sobretudo em relação aos venezuelanos[6].

[5] BRASIL. Projeto de lei n. 2523/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199312. Acesso em Agosto de 2020.

[6] [...] Art. 4º As restrições de que trata esta Portaria não impedem: I - a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais; II - o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no

Percebe-se, que a nova portaria externaliza uma política governamental excludente e não humanitária. Sobre o tema, Castles refere que "os controles das fronteiras nacionais e a cooperação internacional na gestão das migrações se tornaram altamente restritivos. A maioria das pessoas não tem os recursos econômicos nem os direitos políticos necessários para a livre circulação" (2010, p. 15). O cenário da governança das migrações em nível doméstico e internacional é um dos mais urgentes e profundos testes de cooperação de nosso tempo, sendo, portanto, considerado um dos desafios globais, a fim de que a vida humana não seja perpetuada como descarte global. A migração quando não regulamentada apresenta desafios para toda a sociedade internacional, pois o fenômeno traz consigo algo muito além da vulnerabilidade, do abuso e da exploração.

3 A fragilidade da agenda de política migratória x contrabando de migrantes

As medidas adotadas pelo governo federal em relação a agenda migratória mostra-se discriminatória e traz implicações na vida daqueles que necessitam deslocar-se, seja de forma volun-

---

tratamento ao brasileiro pelo país vizinho; e III - o livre tráfego do transporte rodoviário de cargas, ainda que o motorista não se enquadre no rol de que trata o art. 3º, na forma prevista na legislação. Parágrafo único. O disposto no inciso II do caput não se aplica à fronteira com a República Bolivariana da Venezuela. BRASIL. Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, de 29 de julho de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr/mjsp/minfra/ms-n-1-de-29-de-julho-de-2020-269235614. Acesso em Agosto de 2020.

tária, como os migrantes econômicos, que buscam uma melhor condição de vida, seja de forma forçada, decorrente de situações em que a vida humana se coloca em risco. Ao não respeitar o direito de migrar, pois trata-se de um direito humano, como bem reconhecem os instrumentos internacionais de proteção humana, porém perpetuam as contradições impostas entre a lei e a vida humana, se propiciará um contexto em que a migração não se dará de forma ordeira, segura e regular. Pelo contrário, se corroborará para o fortalecimento da atuação do contrabando transnacional de migrantes. A realidade atual dos migrantes no Brasil, além de todo o mencionado anteriormente, está nas dificuldades e problemas na documentação, que em muitos casos encontra-se vencida, fato que dificulta o acesso as regularizações migratórias, sobretudo, com a chegada de novos migrantes no país. Outra grave questão é a suspensão dos prazos migratórios, uma vez que a Polícia Federal, órgão responsável por tais atendimentos e procedimentos, está com restrições nos atendimentos, face a pandemia. A entrega da carteira do registro nacional migratório e do documento provisório de registro nacional migratório está suspenso, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública. Ao encontro, está a impossibilidade da reunião familiar, sendo um direito do migrante residente no país, consoante dispõe a Lei de Migrações e a Lei de Refúgio.

Neste sentido, a atuação do Estado em reduzir a possibilidade dos migrantes se deslocarem de forma documentada e segura, além da dificuldade da efetivação da política migratória, acaba por corroborar com Organizações Internacionais criminosas, como o

contrabando de migrantes, que possibilita por sua vez oportunidades, independentemente do custo para os deslocados, que acaba abrangendo na maioria das vezes, a vida humana. Caracteriza-se contrabando de migrantes, segundo o disposto no Artigo 3 do Protocolo contra tráfico ilícito de migrantes por terra, mar e ar.[7]

Nota-se que há diferença entre contrabando de migrantes e a questão envolvendo o tráfico de pessoas. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) - o tráfico de pessoas se perfectibiliza pelo "recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso da força ou outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de engano, do abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra pessoa, para o propósito de exploração" . Em contrapartida o "contrabando de migrantes é um crime que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material pela entrada ilegal de uma pessoa num Estado, no qual essa pessoa não seja natural ou residente. O contrabando de migrante afeta quase todos os países do mundo. Ele mina a integridade dos países e comunidades. O custo atinge milhares de vidas a cada ano. O UNODC, como guardião da Convenção das

[7] Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes), aprovado pela Resolução 55/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, e entrou em vigor em 28 de Janeiro de 2004: "la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material"Naciones Unidas. Reservados todos los derechos. Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, julio de 2012, p, 5.

Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC) e seus Protocolos, assiste os Estados em seus esforços para implementar o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea (Protocolo dos Migrantes)"[8] .

Outro diferencial é o fato de a pessoa traficada ser vista como vítima desse delito, enquanto o migrante contrabandeado é considerado pelos Estados como um imigrante ilegal, um criminoso que procurou os serviços de grupos que contrabandeiam migrantes, não uma vítima (DITMORE; WIJERS, 2003, p. 82). Percebe-se que a atividade é extremamente lucrativa e em expansão. Uma das razões do fortalecimento das redes de contrabando de migrantes está relacionada a inércia dos Estados, seja no (des) controle de suas fronteiras, seja na medida em que não elaboram políticas voltadas ao enfrentamento do problema. Por outro lado, o Estado pode ter implementado políticas públicas na busca da redução de ingresso indocumentado de migrantes em seu território, contudo, há de se verificar a eficácia e efetividade delas.

Conclusão

A partir de toda análise da governança migratória no Brasil, em especial, com a conjuntura do COVID-19, é possível notar a existência de um discurso político que percebe o fenômeno migratório como uma crise ou problema, e se utiliza dele para

[8] UNODC. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>. Acesso em Agosto de 2020.

propor medidas, sejam através de políticas ou decisões que de certo modo enfrentem "o dito problema da migração". Apesar do papel humanitário assumido pelo Brasil e de ser signatário dos tratados que versam sobre direitos humanos e migrações, o governo de Jair Bolsonaro tomou a decisão de abandonar o Pacto Global para Migrações, sendo que o governo anterior havia se comprometido com a adesão do país ao acordo. Além disso, refere que "o pacto é "um instrumento inadequado para lidar com o problema." "A imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país". No mesmo sentido, Jair Bolsonaro alega que a decisão de abandonar ao Pacto foi motivada para a preservação de valores nacionais, e completa afirmando que "o Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes"[9]. O discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores foi o de que o país buscará um "marco regulatório compatível com a realidade nacional", pois "tem de haver critérios para garantir a segurança tanto dos migrantes quanto dos cidadãos no país de destino". Sem dúvida, essas manifestações externalizam as restrições e suspensões de direitos impostas na atualidade aos migrantes e refugiados. O fechamento de fronteiras traz à tona importantes questionamentos, tais como: de que maneira se dará o retorno ao Brasil daqueles migrantes, que pelo fechamento de fronteiras encontravam-se em trânsito e tiveram que permanecer em outro território, porém os seus documentos venceram, mas possuem Autorização de Residência no Brasil? Outra questão diz

[9] BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação. Agência Brasil. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/futuro-chanceler-diz-que-brasil-vai-deixar-pacto-global-de-migracao. Acesso em setembro de 2020.

respeito a reunião familiar, visto que não está sendo fácil a concessão de visto para a família que reside no país de origem, a fim que se desloque em direção ao Brasil. Estas são apenas algumas das severas restrições sofridas pelos migrantes, no entanto tais contextos decorrem consequências ainda mais graves. A vida humana se torna frágil, vulnerável e facilmente controlável.

Os migrantes são alvo fácil da atuação dos "coiotes" que os aliciam sabendo que estão se deslocando de forma indocumentada ou irregular. Nota-se, que a conduta do governo federal em implementar decisões de exclusão, acaba por contribuir co o fortalecimento da rede organizada transnacional do contrabando de migrantes, com vistas à exploração da condição de excluídos e descartados, onde são apenas indocumentados. A rede transnacional oferta os mais variados serviços com elevados custos: como transporte e falsificação de documentos, controle nas fronteiras nacionais e requisição de vistos.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. Vidas Desperdiçadas. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor: 2005.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em Setembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 22 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/

lei/l13445.htm. Acesso em Agosto 2020.

BRASIL. Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, de 29 de julho de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr/mjsp/minfra/ms-n-1-de-29-de-julho-de-2020-269235614. Acesso em Agosto 2020.

BRASIL. Portaria nº 319, de 20 de junho de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-319-de-20-de-junho-de-2020-262502191. Acesso em Agosto 2020.

BRASIL. Projeto de lei n. 2523/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199312. Acesso em Agosto 2020.

BRASIL. Resolução Normativa Nº 29, de 14 de junho de 2019. Diário Oficial da União. Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de--pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em Agosto de 2020.

BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação. Agência Brasil. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/futuro-chanceler-diz-que-brasil-vai-deixar-pacto--global-de-migracao. Acesso em setembro de 2020.

CASTLES, Stephen. Entendendo a migração global. Uma perspectiva desde a transformação social

REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 18, núm. 35, julio diciembre, 2010, pp. 11-43.

_____. "The factors that make e unmake migration policy",

in International Migration Review, v. 38, n. 3, 2004, p. 852-884.

DITMORE, Melissa; WIJERS, Marjan. The negotiations on the UM Protocol on Traffi cking in Person. NEMESIS, n. 4, p. 79 – 88, 2003.

NACIONES UNIDAS. Reservados todos los derechos. Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, julio de 2012, p, 5.

NAÇÕES UNIDAS. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em Agosto de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em Agosto de 2020.

PINTO, Joseane M. Schuck. Os deslocamentos forçados de haitianos e suas implicações; desafio global na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RUIZ-ESTRAMIL, Ivana. (2018). El refugiado: sujeto de frontera, sujeto fronterizo. Iberoamérica Social: revistared de estudios sociales IX, pp. 77 - 93. Recuperado en https://iberoamericasocial.com/refugiado-subjeto-frontera-subjeto-borderizo. Acesso em Agosto 2020.

UNODC. Disponível em: http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html. Acesso em agosto 2020.

O ARTIGO 120 DA LEI DE MIGRAÇÕES DE 2017: IMPACTOS E PROGNÓSTICOS DA INEXISTÊNCIA DE UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL

Tatiana Cardoso Squeff
Julia Pelegrino Pecker

INTRODUÇÃO

A Lei Federal 13.445 de 2017, mais conhecida como Lei de Migrações, aprovada após inúmeras propostas serem debatidas no Congresso Nacional, as quais tinham como objetivo substituir o então existente Estatuto do Estrangeiro – lei forjada sob os auspícios da ditadura cívico-militar brasileira que entrou em vigor em 1980 – marcou um avanço expressivo no marco regulatório pátrio sobre o tema. Isso porque, além de substituir o caráter excludente da antiga lei, trazendo consigo outro paradigma, dos direitos humanos, mais coerente não só com a Constituição Federal de 1988 e a própria redemocratização do Estado brasileiro, mas também com o plano internacional e os diversos documentos voltados a

proteção dos direitos humanos que ali foram arquitetados desde a metade do Século XX, ela aprimora os aspectos legais envolvendo a entrada, a residência e saída compulsória de migrantes do país.

Ademais, a Nova Lei lista uma série de direitos humanos os quais não só não podem ser afastados pelo Estado, como também devem ser objeto de medidas que visem a sua defesa e implementação. Outrossim, justamente nesse âmbito – de sua implementação – é que se visualiza ainda em 2020, três anos após a sua entrada em vigor, um problema. Isso porque, para que tais direitos sejam concretizados à luz dos princípios listados no próprio documento, dever-se-ia edificar uma Política Migratória Nacional, tal como por diversas vezes existiu em nosso Estado. Ocorre que ela não foi construída, gerando um certo prejuízo para com a comunidade imigrante no Brasil, vez que, sem tal regulamentação, os mesmos se veem desamparados pelo Estado, restando marginalizados e vunerabilizados.

Embora prevista no artigo 120 da Nova Lei, a Política Migratória Nacional ainda não saiu do papel – ao menos, não de maneira ampla, abarcando todos os não-nacionais que se encontram no país, ou mesmo temporal e territorialmente irrestrita, tal como deveria ser. Exatamente sobre isso que se pretende discutir neste escrito: além de verificar-se o conceito de política migratória e do histórico brasileiro sobre a mesma (item 1), o presente texto tem como condão debater algumas situações ocorridas no Brasil as quais denotam a importância de estruturar-se uma política pública ampla para os migrantes no país (item 2). Com isso, ao cabo, espera-se que comprovar a hipótese acerca da necessidade de concreti-

zar-se, o quanto antes, o artigo 120 da Lei de Migrações brasileira.

E para a realização desta pesquisa de natureza aplicada adota-se o método de abordagem dedutivo. Já em relação aos objetivos, esses serão analisados desde os critérios histórico, descritivo e explicativo. No que tange o procedimento, toma-se o modelo documental e bibliográfico como base.

1. A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA E O CONCEITO DE POLÍTICA MIGRATÓRIA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

O Brasil tem sido escolhido como destino por diversos migrantes nos últimos anos. Até a metade de 2019, o país recebeu mais de 807 mil migrantes, o que equivale ao correspondente de 0.4% de sua população. Em comparação a totalidade de migrantes na América Latina e Caribe, a porcentagem brasileira é bastante baixa, visto que na referida região os migrantes representam 1.8% da população total (UN DESA, 2019).

Os motivos destas migrações perpassam pelas mais diversas searas, como razões econômicas, desastres naturais, perseguições políticas e religiosas, entre tantas outras, sendo impossível traçar um perfil único daqueles que migram. Nos últimos anos, haitianos, venezuelanos e colombianos foram as nacionalidades mais recebidas no Brasil (BRASIL, 2019a).

Entre os anos de 1980 e 2017 vigorava no Brasil o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 1980), uma lei aprovada no auge da

Ditadura Militar e com um caráter manifestamente discriminatório e excludente. Essa legislação partia do pressuposto de que a pessoa que migrava para o Brasil não pertencia efetivamente ao mesmo, possuindo diversos deveres e poucos direitos, preconizando a "proteção ao interesse nacional, à segurança nacional e ao trabalhador nacional", conforme seu artigo 2º. Ainda, conforme o parágrafo único de seu artigo 16, a migração internacional teria como objetivo tão somente a obtenção de mão de obra especializada (BRASIL, 1980).

Com o advento da Constituição Federal em 1988, os "estrangeiros" foram equiparados aos brasileiros no exercício e garantia de grande parte dos direitos fundamentais, desde que residissem no país[1], indo ao encontro do que previa o artigo 95 do Estatuto. Outrossim, essa previsão de que somente os residentes deteriam alguns direitos, à exemplo do seu artigo 48 (BRASIL, 1980), que excluía os forasteiros não documentados das instituições de ensino, barrando o seu acesso à matrícula e possibilitando a suspensão e cancelamento de cursos em andamento[2], mostrava-se alinhada ao entendimento do migrante enquanto um verdadeiro estrangeiro, o outro, o qual sempre dever-se-ia vigiar e cujas condições de sua

[1] Rememora-se que esse entendimento é apenas redesenhado em 2008, quando do julgamento do HC 94.016/SP, quando restou estipulado que "o fato de o paciente ostentar a condição jurídica de estrangeiro e de não possuir domicílio no Brasil não lhe inibe, só por si, o acesso aos instrumentos processuais de tutela da liberdade nem lhe subtrai, por tais razões, o direito de ver respeitadas, pelo Poder Público, as prerrogativas de ordem jurídica e as garantias de índole constitucional que o ordenamento positivo brasileiro confere e assegura a qualquer pessoa que sofra persecução penal instaurada pelo Estado" (BRASIL, 2008).

[2] Tal artigo contraria diversos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, como Protocolo de São Salvador de 1988, que estipula em seu artigo 13(1) que toda pessoa tem direito à educação (BRASIL, 1999); e a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, a qual assegura o direito à educação independente de nacionalidade ou condição documentada ou não documentada (BRASIL, 1990).

permanência eram condicionadas aos interesses nacionais à luz do artigo 3º do Estatuto (BRASIL, 1980).

Após uma movimentação da sociedade civil e diferentes modificações legislações migratórias em países vizinhos[3], em maio de 2017 a Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017) foi sancionada pelo então presidente Michel Temer, entrando em vigor em novembro do mesmo ano. Tal legislação representou um verdadeiro progresso na nomenclatura que se oferecia ao não-nacional: o "estrangeiro", visto como potencial inimigo do Estado, que não pertencia ao país, dá lugar ao "migrante", um sujeito de direitos, que pode ou não ser natural do Estado[4].

Assim, tem-se que nova lei possui uma visão bem mais humanista quanto ao migrante (GUERRA, 2017), normatizando princípios como o repúdio à xenofobia, ao racismo e outras maneiras de discriminação, e garantindo o seu acesso à saúde, educação, previdência e à justiça (BRASIL, 2017a, art. 4)[5]. Ainda, abandona a visão de criminalização sob os migrantes, estimulando não só a igualdade de tratamento (SILVA; PALUMA, 2019, p. 173), mas também a legalização dos mesmos ainda no Estado, "cess[ando] a absurda situação gerada pelo Estatuto do Estrangeiro e seu regula-

---

[3] Aponta-se, por exemplo, a aprovação da Ley de Política Migratoria nº 25.871 de 2004, na Argentina, e a Ley de Migración nº 18.250 de 2008, no Uruguai.

[4] O Capítulo VII da Nova Lei é exemplo disso na medida em que, de modo inédito, abarca previsões para o tratamento de brasileiros no exterior (emigrantes) (BRASIL, 2017a, art. 77 et seq.). Sobre o tema, cf. AMARAL; COSTA; ALLGAYER, 2017.

[5] O único direito que não foi concedido aos migrantes no país foi o 'direito político', restando este reservado aos nacionais. Todavia, oportuno recordar a PEC 25/2012, de autoria do Ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Aloysio Nunes, visava alterar "os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender a estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no país o direito a votar e se candidatar nas eleições municipais" (BRASIL, 2017b) – apesar disso, a citada PEC foi arquivada ao final da legislatura em 2018.

mento, que obrigava o imigrante que já se encontrava regularmente no Brasil a sair do país para solicitar novo visto" (VARELLA *et al.*, 2017, p. 261)

Alguns outros avanços que fazem da Lei de Migração um grande marco normativo diz respeito simplificação e ampliação das possibilidades de concessão de vistos aos migrantes, como a possibilidade de concessão de visto de visita ou temporário para atividades artísticas e desportivas, logo, permitindo a residência desses profissionais; a concessão de visto temporário de "férias--trabalho", de tratamento de saúde e para fins humanitários, ratificando concessões pontuais anteriores já realizadas pelo Estado; a possiblidade troca de empregador no caso de visto de trabalho sem a anuência do anterior ou autorização prévia pelas autoridades; e, ainda, a possibilidade de estender o visto à familiares, ascendentes e/ou descendentes, até o segundo grau; além de permitir que estudantes, por exemplo, exerçam atividade remunerada condizente com a área de pesquisa (VARELLA *et al.*, 2017, p. 257-260; BRASIL, 2017a).

Entretanto, apesar de diversos progressos, pode-se identificar uma lacuna legislativa quanto à questão de políticas públicas efetivas para os migrantes, como explicam Coury e Rovery (2017):

> Para além das incertezas sobre a aplicação da nova Lei, o que de fato coloca em questão essa imagem do Brasil como país hospitaleiro e acolhedor é que não basta facilitar a vinda de refugiados e migrantes por meio da concessão de vistos

> humanitários. Um país que se pretende acolhedor precisa também pensar em políticas públicas sistemáticas para promover a integração do público migrante (COURY; ROVERY, 2017, p. 104-105).

Políticas migratórias não devem ser consideradas tão somente legislações. Nelas devem ser trabalhados procedimentos e práticas as quais deverão ser implementadas pelos Estados a fim de promover aspectos como a inserção dos migrantes na sociedade e o acesso dos mesmos a políticas públicas. Estas podem tanto estimular os movimentos migratórios, a exemplo da adoção de planejamentos voltados a atrair trabalhadores ou pesquisadores internacionais, ou mesmo restringi-los, a partir da adoção de práticas de alta tributação ou de exclusão de não nacionais de programas de bem-estar social (DE HAAS, 2011, p. 24).

Sendo assim, além de legislar sobre a legalidade da entrada e saída de cidadãos não-nacionais, a política migratória deve abranger igualmente aspectos atrelados às condições de sua permanência (CASTRO, 2008) – não no que tange ao seus *status* (i/legal, comum, refugiado, apátrida, asilado, etc.), mas a sua qualidade de vida, tangenciando a atribuição de direitos como educação, habitação, saúde, participação política, entre outros, com a finalidade de integrar os migrantes à sociedade. Ademais, a política migratória contempla igualmente os propósitos da chegada de não-nacionais, os quais podem ser (des)fomentados e/ou meramente (não) admitidos pelo Estado.

Ao longo de sua história, o estado brasileiro foi palco de algumas políticas migratórias. A primeira, forjada ainda do período de colonização portuguesa, perdurou por quase quatro séculos, de 1500 até 1880 (SEYFERTH, 2002; OLIVEIRA, 2002). Neste período, a política migratória nacional era de trazer ao Brasil pessoas de origem africana traficadas, como mão-de-obra escrava para produzir material que seria exportado para a Europa. Além disso, tal política era voltada para a construção do próprio Estado brasileiro, haja vista a necessidade de povoar o território. Com propósitos bastante explícitos, enquanto no primeiro caso não havia que se falar em direitos aos migrantes forte nas políticas escravocratas, no segundo chegou-se a atribuir até mesmo a nacionalidade pátria aos mesmos[6], corroborando para a formação de uma identidade nacional católica (SILVA, 2010).

Após a abolição da escravatura, o país passou a vivenciar algumas políticas migratórias a fim de atrair o que era considerado pelo governo como o "imigrante ideal", mormente no final do século XIX e início do XX. Este imigrante era o europeu, branco, agricultor e que trazia consigo sua família, excluindo negros e mestiços dos projetos de colonização que se baseavam em distribuição de terras (FRAZÃO, 2017, p. 1123). Diferente da força de trabalho escrava, estes corpos europeus viriam para cá com o

[6] Cf. artigo 6º da Constituição Brasileira de 1824, a qual atribuía a nacionalidade brasileira àquele que que era filho de pai brasileiro nascido fora do Brasil ou ainda aos nascidos em Portugal caso estivessem já residindo no Brasil à época da proclamação da independência (BRASIL, 1824); e o artigo 69 da Constituição Brasileira de 1891, que além da manutenção da nacionalidade brasileira aos nascidos no estrangeiro, filhos de pai brasileiro, também permitia a concessão desta àquele forasteiro que, residindo no Brasil ou possua imóveis no país e seja casado com brasileiro, em até seis meses da proclamação da república, não tenha se manifestado no sentido de almejar manter a nacionalidade de origem (BRASIL, 1891).

intuito de produção agrícola. Havia uma grande disponibilidade de terras e um vazio demográfico, ocasionando na criação de políticas voltadas para imigrantes sobretudo alemães e italianos, como exemplo da Lei de Terras, Lei nº 601 de 1850[7] no Rio Grande do Sul (SEYFERTH, 2002, p. 121), a qual concedia terras férteis para os europeus que desejassem vir ao Brasil, incluindo subsídio e pagamento de passagens. Entretanto, há de se frisar que o alvo de tal política não era tão somente qualquer europeu, e sim aquele que tivesse o perfil agrícola, característica não vislumbrada nos franceses, belgas e irlandeses, nacionalidades que tiveram seus vistos negados (FRAZÃO, 2017, p. 1109).

Em 1890 foi publicado o Decreto nº 528 estabelecendo "inteiramente livre a entrada nos portos da Republica" dos imigrantes que estivessem aptos para o trabalho, exceto "indígenas da Ásia ou da África", cuja admissão no país dependia de autorização do Congresso Nacional. Entretanto, esta medida foi posteriormente revogada pelo Decreto nº 6.455, de 1907, o qual permitia a entrada de imigrantes aptos ao trabalho, sem distinguir raça ou nacionalidade (FULGÊNCIO, 2014, p. 211).

Utilizando-se da metáfora darwinista 'sobrevivência dos mais aptos', a elite brasileira criou no início do século XX um movimento eugênico organizado a fim de sugerir políticas públicas as quais implicaram, dentre outros fatores, em um "embranquecimento étnico". Asiáticos eram incluídos no mesmo tipo racial dos indígenas, sendo então considerados "raças inferiores" (FRAZÃO, 2017, p. 1108). O imigrante desejado tinha um papel a exercer:

[7] Neste mesmo ano a Lei Eusébio de Queirós proibiu o tráfico negreiro para o Brasil.

contribuir para o branqueamento e, concomitantemente, "submergir na cultura brasileira através de um processo de assimilação" (SEYFERTH, 1996, p. 42-49).

Com o tempo, inclusive, os alemães passaram a compor a lista dos imigrantes "indesejáveis" por apresentarem um distanciamento cultural, visto que ainda se utilizavam da língua alemã e praticavam o protestantismo. Com isso, foi dada preferência para italianos[8] e portugueses (e por vezes também espanhóis), pois estes se mesclariam mais na cultura latina e auxiliariam na criação de um povo mestiço com prevalência de características brancas, além de poderem ser utilizados como força de trabalho, sobretudo em lavouras cafeeiras (SEYFERTH, 2002, p. 121).

Afinal, a intenção era justamente de fomentar o que seria a cultura nacional, em detrimento da estrangeira, dando origem a 'política migratória da indesejabilidade' do Estado Novo (FRAZÃO, 2017, p. 1111), que perdurou no país[9] até a aprovação da Lei de Migração de 2017, vez que selecionava discricionária e discriminatoriamente o não-nacional que adentraria as fronteiras brasileiras e aqui permaneceria, tornando-o um cidadão de segunda classe – o outro, restringindo seus direitos e condicionando a sua estada.

Logo, com base no exposto, as políticas migratórias não são uma novidade para o ordenamento brasileiro. Entretanto, há de se questionar se neste último século o país evoluiu a ponto de não favorecer mais somente o imigrante europeu, cristão, branco,

[8] A preferência por italianos era prevalente devido a um sentimento antilusitano, cotidiano inclusive dentre os intelectuais.

[9] Vide Decreto-Lei n. 406, de 4 de maio de 1938, Decreto-Lei n. 3.175, de 7 de abril de 1941, Decreto-Lei de n. 7.967, de 18 de setembro de 1945 – este último, inclusive, cuja revogação deu lugar ao Estatuto do Estrangeiro de 1980.

etc., e, logo, se o mesmo pode de fato honrar a sua fama de ser um "país acolhedor", independente de raça, credo, gênero e afins. Essa questão, a nosso ver, perpassa justamente pela formulação de novas políticas públicas, as quais permitam o migrante não apenas ser vislumbrado como sujeito de direitos, ampla e livremente caraterizado, mas igualmente de estar no país de maneira concreta, inserido na sociedade, efetivando-se, assim, os propósitos antevistos da Nova Lei.

2. O ARTIGO 120 DA NOVA LEI DE MIGRAÇÕES E OS REFLEXOS DA SUA NÃO REGULAMENTAÇÃO

A Lei de Migração trouxe em seu artigo 3º diversos princípios e diretrizes que devem reger a política migratória brasileira, repudiando em seus incisos qualquer forma de discriminação. Este artigo foi essencial para que se pudesse ter uma plena integração do migrante. Ademais, sua redação também enseja em uma igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais, bem como na garantia plena de seus direitos humanos (BRASIL, 2017).

Para tanto, inseriu-se o artigo 120 na Lei de Migrações, prevendo a criação de uma "Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia", a qual tem como finalidade "coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo Federal em regime de cooperação" com as demais esferas governamentais e com apoio de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas (BRASIL, 2017). Seu objetivo era claramente esti-

pular políticas públicas para fazer com que a inserção do migrante se desse de maneira plena, sem discriminações ou limitações, nos próprios termos da Lei. Outrossim, apesar de previsto, nenhuma regulamentação nesse sentido foi edificada, o que denota uma das diversas deficiências da referida lei.

A atribuição feita pela lei é extremamente pertinente e necessária, entretanto, depende de atos posteriores, aos quais não foram atribuídos nem mesmo um prazo para a sua concretização. Há tão somente o indicativo de que se deveria construir uma política migratória, denotando, por um lado, a importância desse instrumento, mas, por outro, a própria deficiência – quiçá intenção – do Poder Público em não querer articular preceitos que permitam a plena efetivação da Lei de 2017 nos moldes aprovados.

Afinal, a política migratória, enquanto política pública, não se limitaria a explicar leis e princípios ou a estipular meras regras de convivência, senão a buscar o bem comum de todos (ASSIS; VEDOVATO, 2020), através da criação de ações e metas ao mesmo tempo específicas e amplas, temporais e atemporais, objetivas e subjetivas, na tentativa de materializar o "compromisso social [forjado] *entre* e *para* aqueles que compõem determinada sociedade" (ASSIS; VEDOVATO, 2020 – grifos nossos), portanto, contemplando igualmente os migrantes.

Outrossim, a inefetividade deste artigo prejudica a efetivação de direitos humanos de diversos migrantes, haja vista muitos estarem vivendo em situação de extrema vulnerabilidade e marginalização no país. Para ilustrar, analisa-se primeiramente o caso dos haitianos. Estes, após três furacões e um terremoto, o qual

danificou cerca de 80% das construções de Porto Príncipe, capital haitiana, começaram a migrar para o Brasil. Tal fluxo intensificou-se no final de 2011 e início de 2012, tendo sido a sua entrada no país facilitada, em que pese não acompanhada de uma política que pudesse auxiliá-los em sua inclusão na sociedade:

> A chegada de haitianos não foi, no entanto, acompanhada por políticas de inclusão e aculturação. Aos imigrantes, é concedida a documentação para que permaneçam e trabalhem no Brasil, mas a partir do preenchimento deste quesito formal, todo o trabalho de aculturação e inserção fica a cargo de esforços solidários de instituições da sociedade civil. As tentativas pontuais de inserção tendem a esbarrar na falta de conscientização por parte da sociedade de acolhida, para a qual não têm sido formuladas estratégias de conscientização e reflexão. Esse distanciamento traz à tona o risco de exploração da mão-de-obra imigrante e do fortalecimento de fluxos de trabalhadores clandestinos (COSTA DE SÁ; SILVA, 2016, p. 3-4).

Além de discriminação racial[10], há a xenofobia, a qual fomenta o pensamento de que estes migrantes não são "merecedores" de um trabalho digno, dificultando sobremaneira a sua inclu-

[10] O Haiti foi a primeira república negra do mundo, com cerca de 96% de sua população autodeclarada negra.

são na sociedade brasileira. Ainda que ataques xenófobos sejam considerados crime, pode-se dizer que esses casos são frequentemente negligenciados pela Justiça brasileira, haja vista as denúncias de xenofobia terem crescido 633% no ano de 2015 em relação ao ano anterior, sem um aumento equiparável no número de ações promovidas perante o Poder Judiciário (BARBOSA, 2016). E, infelizmente, os casos não cessaram nesse plano, tendo havido diversas situações de agressão, as quais, inclusive, levaram a morte de migrantes haitianos (TORRES, 2015).

Posterior ao fluxo migratório haitiano, o qual – registra-se – ainda estava sob o escopo do Estatuto do Estrangeiro de 1980, o Brasil passou a receber um grande número de nacionais da Venezuela, crescendo gradativamente desde 2015, sendo atualmente o mesmo estimado em cerca de 264 mil venezuelanos (ACNUR, 2020). O êxodo venezuelano decorre de uma crise política e econômica, as quais acarretaram em uma crise humanitária sem precedentes na história do país vizinho (SQUEFF, WEIMER, 2020, p. 2-8). Estes migrantes geralmente entram no país pelo do estado de Roraima e a partir de lá são destinados a outras cidades e estados, a depender de uma série de fatores.

Além de já estarem em uma situação vulnerável, muitas vezes estes migrantes encontram entraves que lhes coloca em circunstâncias de hipervulnerabilidade, como crianças e adolescentes atravessando a fronteira desacompanhados (PASSARINHO, 2019), ou mulheres tendo que recorrer à prostituição pela falta de emprego e oportunidades locais (CAMBRICOLI, 2018). Ainda, com a atual pandemia de Covid-19, os venezuelanos vêm enfrentando

diversos problemas sanitários, bem como restrição no seu direito de locomoção para regressarem ao seu país de origem, fato que também ocorre devido a medidas restritivas de seu próprio governo (FLORANTONIA; TORRADO, 2019).

Contudo, especificamente para migrantes venezuelanos, vislumbra-se a única política do atual governo brasileiro que poderia ser considerada como uma política migratória: a 'Operação Acolhida', Força-Tarefa Logística Humanitária lançada no ano de 2018 para o estado de Roraima a fim de organizar e ordenar o intenso fluxo migratório venezuelano. Esta política trata não tão somente da entrada, permanência e saída de venezuelanos, como também determina como estes migrantes deverão ser atendidos e integrados na sociedade, através de seus três pilares – ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização (SQUEFF, 2019).

Os princípios elencados no artigo 3º da Lei de Migração serviram como uma diretriz para a edição da Medida Provisória nº 820, convertida na Lei nº 13.684, de 2018, dispondo sobre "medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária" (BRASIL, 2018). E com esta Operação, mais de 264 refugiados e migrantes venezuelanos solicitaram sua regularização migratória, e mais de 35 mil foram interiorizados para outras cidades brasileiras (BRASIL, 2020).

Ademais, nela é regulamentada a questão específica de migração indígena, a qual restou excluída da Lei de 2017[11], fa-

[11] O presidente à época da sanção da Lei de Migração, Michel Temer, vetou alguns de seus dispositivos, como o da livre circulação de indígenas e populações originárias por entre as fronteiras, em terras tradicionalmente ocupadas pelos mesmos, alegando

vorecendo especialmente os indígenas da etnia Warao, que, desde 2014, já somam mais de 4.000 pessoas no país (BARBOSA, 2020). Há abrigos específicos para esta comunidade migrante no estado de Roraima, com a finalidade de atender suas características sociais peculiares, havendo espaço para que se mantenham suas tradições, com fogão à lenha e redário (SQUEFF, 2019, p. 134), além de poderem produzir seu artesanato[12], atentando-se especificamente para as suas necessidades – o que não é recorrente em outras regiões[13].

Assim, pautando-se pelo ideal de bem comum a partir da materialização de ações e da estipulação de metas voltadas a integrar plena e eficazmente o migrante no país, a Operação Acolhida se mostra uma verdadeira política migratória, em que pese destinada apenas aos migrantes venezuelanos e bastante adstrita terri-

---

que isso entraria em confronto com a Constituição Federal, invocando a defesa do território nacional como elemento de soberania. "O veto vis[ou] prejudicar aqueles que indubitavelmente não são estrangeiros no país, os povos indígenas" (YAMADA, 2017), afetando sobremaneira a mobilidade dessas comunidades, as quais necessitavam de tal reconhecimento seja em função de suas características e tradições (referentes a mobilidade pelo território o qual não observa as fronteiras políticas impostas pelo homem branco), seja em função da dívida histórica que se tem para com os povos indígenas no Brasil. Sobre o tema, cf. também LAGO, 2020.

12 "Em Boa Vista, os indígenas Warao vivem num abrigo urbano, com a gestão da ONG Fraternidade Internacional, em parceria com o Acnur e o Exército Brasileiro, através da operação acolhida. Durante algum tempo as mulheres e crianças eram vistas com frequência nos semáforos, pedindo dinheiro, hábito que gerou resistência local e os próprios indígenas foram desestimulados a fazê-lo. Contribuiu muito o fato de receberem apoio para a produção do seu belíssimo artesanato, incluindo cestarias, mantas e redes tecidas à mão" (PEREIRA, 2019).

13 Barbosa (2020) relata a existência de erros recorrentes no que tange o trato de migrantes da etnia Warao no país em outras regiões, fora do escopo da Operação Acolhida, notadamente no que tange as medidas de abrigamento e da imposição de medidas por parte de repartições públicas (como pelo Conselho Tutelar) contra os mesmos por ações que, para esses indígenas, lhes é inerente, tal como pedir esmolas em sinaleiras, com seus filhos – o que, para eles, segundo Pereira (2019), é uma ação "análoga à coleta de frutos e pequenos animais em seu habitat natural".

torialmente, abarcando, sobretudo, o Estado de Roraima, no norte do país.[14] Por outro lado, inegável que existe no caso da migração Venezuela uma politização da pauta migratória.

A decisão de facilitação do procedimento de reconhecimento da situação de refúgio para venezuelanos proferida pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) em dezembro de 2019 e ao longo de 2020[15], demonstram o objetivo da atual administração brasileira em enfraquecer a imagem de regime corrompido do governo de Nicolás Maduro a partir da consideração de que o mesmo não tem condições de prover para sua população (MOREIRA, 2019). Por conseguinte, assim como *declarar* venezuelanos como refugiados, *manter* a Operação Acolhida é uma opção discricionária e pontual do Estado brasileiro que não parece ter mais a pessoa como seu fundamento final, tal como seria buscado por um regramento que efetive o artigo 120 da Lei de Migração à luz do que os artigos 3º e 4º do mesmo conjunto normativo estabelecem (BRASIL, 2017a).

Até mesmo porque, se esse fosse seu objetivo, o Brasil não estaria restringindo *apenas* venezuelanos de adentrar o território nacional durante a pandemia de Covid-19[16], em flagrante violação de outras obrigações internacionais assumidas pelo Estado, como no âmbito do Mercosul, as quais estabelecem a livre circulação e a

---

[14] Há postos da Operação Acolhida também em Manaus (OPERAÇÃO..., 2020).

[15] Em dezembro de 2019, 21 mil venezuelanos foram declarados como refugiados (ACNUR..., 2019) e em agosto de 2020 outros 7,7 mil também foram assim declarados (BRASIL..., 2020).

[16] Acerca disso, vide: Portaria n. 152, de 27 de março de 2020; Portaria n. 255 de 22 de maio de 2020; Portaria n. 340 de 30 de junho de 2020; Portaria n. 29 de julho de 2020; e Portaria n.419 de 26 de agosto de 2020.

possibilidade de residência temporária no país[17], e no plano internacional, através da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, que prescreve os princípios do *non-refoulement* e da não discriminação (ONU, 1951), para citar alguns.

Essa situação reflete tanto a inexistência de uma política migratória no país quanto a necessidade de elaborar-se uma legislação complementar relativa ao artigo 120 da Lei de Migrações. Afinal, até o momento, só há a expectativa de aplicabilidade de uma política migratória. Tal política deveria abranger tanto o lado do migrante, delineando condições necessárias para a sua plena integração, quanto o lado da sociedade receptora, incentivando a diversidade e o diálogo cultural. Além disso, deveriam existir parâmetros para evitar a sua politização temporária, pois, prejudicial para o próprio migrante.

CONCLUSÃO

A Lei de Migrações, em vigor no Brasil desde novembro de 2017, sem dúvidas, é um dos poucos avanços, em termos legislativos, passível de ser celebrado nos últimos anos. Após inúmeros projetos e debates no Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o novo regramento finalmente reconheceu no país o caráter de direito humano que a migração já detinha à nível internacional desde a metade do Século XX; além disso, à luz da própria interdependência e indivisibilidade dos di-

[17] Vide Resolução Normativa 126, de março de 2017. Ademais, sobre o tema dos migrantes venezuelanos à luz dos acordos mercosulinos, cf. COSTA, 2020.

reitos humanos, elencou minuciosamente diversos direitos inerentes ao migrante em território nacional, imputando ao Estado a obrigação de garanti-los e efetivá-los.

E para concretamente fazê-lo, ao final, o legislador previu a criação de nova uma política migratória nacional para coordenar e articular ações destinadas a este fim. Afinal, a política migratória até então existente, edificada ainda no Estado Novo, extremamente segregacionista e discriminatória, não teria espaço no novo Marco Legal sobre o tema no Brasil, especialmente à luz dos princípios que a regeriam (e um dia a regerão), elencados em seu artigo 3º (BRASIL, 2017a). Outrossim, o artigo 120, onde a criação da Política Migratória foi prevista, nunca foi regulamentado (BRASIL, 2017a).

Apesar de o Decreto n. 9.199 de 2017, que regulamente a Lei de Migrações, citar por diversas vezes a 'política migratória nacional', ele não a estruturou, vez que não constam em seu bojo ações e metas voltadas a plena integração de não-nacionais no país. No máximo, pode-se afirmar que o legislador concretizou as medidas atinentes aos emigrantes em seu artigo 256 na medida em que traz princípios e diretrizes a serem observadas pelo Estado brasileiro – de modo inédito – para com seus nacionais residentes em outros países (BRASIL, 2017c).[18]

[18] É o artigo 256: "As políticas públicas para os emigrantes observarão os seguintes princípios e diretrizes: I - proteção e prestação de assistência consular por meio das representações do País no exterior, a fim de proteger os interesses dos nacionais brasileiros; II - promoção de condições de vida digna, por meio, entre outros, da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura; III - promoção de estudos e pesquisas sobre os emigrantes e as comunidades de brasileiros no exterior, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas; IV - atuação diplomática, nos âmbitos bilateral, regional e multilateral, em defesa dos direitos do emigrante brasileiro, conforme o direito internacional; V - ação

Por isso, não só o país ainda deixa a desejar nesse quesito, como também abre espaço para que outras medidas, mais restritas quanto aos seus destinatários e territorial e temporalmente limitadas, sejam adotadas e, eventualmente, sejam utilizadas como manobra política. Este é o caso da Operação Acolhida. Muito embora seja uma política extremante importante para o acolhimento apropriado e efetivo de migrantes oriundos do país vizinho, inclusive, alinhada ao 'Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular' das Nações Unidas do qual o Brasil se desvinculou em 2019 (SQUEFF, 2018), ela hoje em dia não parece mais ter a pessoa do migrante como seu objetivo maior, restando demonstrada a sua politização, muito em função da inexistência de uma política maior, estatal, voltada ao bem comum.

Logo, se partirmos das palavras de Ramos (2017), para quem "a nova lei é fruto da constatação de que negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência, são condutas que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante, bem como prejudicam empresas, trabalhadores e a sociedade em geral", mostra-se imperioso buscar a regulamentação do artigo 120 da Lei de Migrações, edificando-se a Política Migratória Brasileira. Sem ela, é possível que situações transgressoras de

---

governamental integrada, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, com a participação de órgãos da administração pública com atuação nas áreas temáticas mencionadas nos incisos I, II, III e IV, com vistas a assistir as comunidades brasileiras no exterior; e VI - esforço permanente de desburocratização, atualização e modernização do sistema de atendimento, com o objetivo de aprimorar a assistência ao emigrante" (BRASIL, 2017c).

direitos como aquelas perpassadas pelos haitianos no passado e por outros grupos migrantes no presente sejam repetidas, violando-se, assim, o próprio objeto da Nova Lei.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. **ACNUR Brasil**, Brasília, 31 jan. 2020c. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/. Acesso em: 24 set. 2020.

ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados. **ACNUR Brasil**, Brasília, 6 dez. 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/. Acesso em: 28 set. 2020.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado; ALLGAYER, Cristiane Batista Arrua. O brasileiro como estrangeiro: A política migratória brasileira para emigrantes. **Cadernos de Direito**, v. 17, n. 33, pp. 257-285, 2017.

ASSIS, Ana Elisa S. Queiroz; VEDOVATO, Luís Renato. Interpretação Jurídica: considerações para a análise de políticas públicas. **Revista de Direito das Políticas Públicas**, Rio de Janeiro/Unirio, 2020 [no prelo].

BARBOSA, Nathalia. Cordialmente Xenófobos. **O Estrangeiro**, [*s.l.*], 26 dez. 2016. Disponível em: <https://oestrangeiro.org/2016/12/26/cordialmente-xenofobos/>. Acesso em: 24 set. 2020.

BARBOSA, Catarina. Indígenas Warao: os desafios da migração e as dificuldades da vida no Brasil. **Brasil de Fato,** Belém/PA, 25 ago. 2020. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/08/25/indigenas-warao-os-desafios-da-migracao-e-as--dificuldades-da-vida-no-brasil. Acesso em: 30 set. 2020

BRASIL reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados. **ACNUR Brasil**, Brasília, 28 ago. 2020. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais--77-mil-venezuelanos-como-refugiados/. Acesso em: 28 set. 2020

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. Brasília, 19 ago. 1980.

_____. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília D.F., 21 nov. 1990.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, 24 maio 2017a.

_____. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Brasília D.F.: 20 nov. 2017c.

_____. **Decreto 3321 de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador". Brasília D.F., 31 dez. 1999.

_____. **Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018.** Brasília, 22 ago. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2019/08/brasil-registra-mais-de-700-mil-migrantes-entre-2010-e-2018>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1981.

_____. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 25 mar. 1824.

_____. **Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019.** Brasília, 23 dez. 2019b, ed. 247, seção 1, pág. 132. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/cedula-de-identidade-de-estrangeiro/documentos-necessarios-para-registro/acolhida-humanitaria/PORTARIAINTERMINISTERIALN12DE20DEDEZEMBRODE2019.pdf/view>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. **Operação Acolhida**. Atualizado em 09 jun. 2020. Disponível em: <http://www.gov.br/acolhida/>. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, 21 jun. 2018.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Brasília, 3 mar. 2017, ed. 43, seção 1, p. 88.

_____. Supremo Tribunal Federal. **HC 94.016/SP**. Relator Min. Celso de Mello. Julgado em: 07 abr. 2009. Publicado no DJe em 09 abr. 2008.

CAMBRICOLI, Fabiana. Prostituição vira opção para imigrantes venezuelanas em Roraima. **O Estado de São Paulo**, Boa Vista, 22 abr. 2018. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/

noticias/geral,prostituicao-vira-opcao-para-imigrantes-venezuelanas-em-roraima,70002278447>. Acesso em: 26 set. 2020.

CASTRO, Mary Garcia. Migração internacional: transpassando fronteiras do nacional e do individual. **Refúgio, Migrações e Cidadania**, [*s.l.*]n. 2, pp. 69-76, ago. 2007.

COSTA, Vitória Volcato da. **Direitos Humanos dos Imigrantes Venezuelanos no MERCOSUL**: a recepção adotada pelos Estados Partes. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

COSTA DE SÁ, Patrícia R; SILVA, Filipe R. Desafios à inclusão dos imigrantes haitianos na sociedade brasileira. In: **Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas**. São Paulo, abr. 2016. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27_PRCS.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

COURY, Paula; ROVERY, Julia. O Idioma como Facilitador do Processo de Integração de Refugiados e Imigrantes: a Experiência do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) *in*: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.12, n.12 (2017). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-12_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

DE HAAS, Hein. The determinants of international migration: conceptualising policy, origin and destination effects. **International Migration Institute (IMI) Working Papers**, n. 32, University of Oxford. Abr. 2011. Disponível em: <https://www.migrationinstitute.org/publications/wp-32-11>. Acesso em: 23 set. 2020.

FLORANTONIA, Singer; TORRADO, Santiago. Maduro restringe o retorno dos emigrantes venezuelanos e muda o discurso 'de

braços abertos'. **El País**, Caracas/Bogotá, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-06-09/>. Acesso em: 26 set. 2020.

FRAZÃO, Samira Moratti. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**, v. 10, n. 20, pp. 1103-1128, jun/dez. 2018.

FULGÊNCIO; Rafael F. O paradigma racista da política de imigração brasileira e os debates sobre a "Questão Chinesa" nos primeiros anos da República. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 51, n. 202, p. 203-217, abr./jun.2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p203.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

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

LAGO, Marina Pereira C. **Migrações Indígenas e Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Arraes, 2020

MOREIRA, Julia B. Migrações internacionais e refúgio sob a ótica do governo Bolsonaro. **Revista Mundorama**, Brasil, nov. 2019. Disponível em: <https://mundorama.net/?p=26743>. Acesso em: 27 set. 2020.

OLIVEIRA, Lucia L. **O Brasil dos Imigrantes**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

OPERAÇÃO Acolhida em Manaus inaugura espaço para atender refugiados e migrantes venezuelanos. **Portal Amazônia**, Manaus, 17 fev. 2020. Disponível em: https://portalamazonia.com/noticias/cidades/operacao-acolhida-em-manaus-inaugura-espaco-para-atender-refugiados-e-migrantes-venezuelanos. Acesso em: 30 set. 2020

PASSARINHO, Nathalia. Crianças venezuelanas cruzam sozinhas a fronteira com o Brasil. Época, [*S.l.*], 9 de set. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/mundo/criancas-venezuelanas--cruzam-sozinhas-fronteira-com-brasil-23936485>. Acesso em: 26 set. 2020.

PEREIRA, André Paulo dos Santos. O povo indígena warao: um caso de imigração para o Brasil. **Consultor Jurídico**, 21 jan. 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-jan-21/mp-debate-povo-indigena-warao-imigracao-brasil. Acesso em: 28 set. 2020

RAMOS, André de carvalho. Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração **Consultor Jurídico**, 26 mai. 2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao. Acesso em: 28 set. 2020

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 53, p. 117-149, março/maio 2002. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192/35930>. Acesso em: 23 set. 2020.

SILVA, Lizabethli Petronio da. Formulação da identidade nacional católica na República Velha. **Anais do IV Colóquio de História**. UNICAP, Pernambuco, 16-19 nov. 2010 Disponível em: http://www.unicap.br/coloquiodehistoria/wp-content/uploads/2013/11/4Col-p.317.pdf. Acesso em: 28 set. 2020.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. A relevância do Pacto Global de Migrações no mundo contemporâneo. **Consultor Jurídico**, 27 dez. 3018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-dez-27/tatiana-squeff-relevancia-pacto-global-migracoes--mundo. Acesso em: 30 set. 2020

_____. Migrações em tempos líquidos e a postura (positiva) brasileira frente ao êxodo venezuelano. *In*: PALUMA, Thiago; SQUEFF, Tatiana Cardoso (Org.). **Migração internacional no século XXI**: perspectivas e desafios. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 117-143.

_____; WEIMAR, Saraha F. Crise Venezuelana, Emigração e Fechamento de Fronteira: Análise da Ação Cível Originária n. 3121/RR. **Pensar**, Fortaleza, v. 25, n. 2, pp. 1-19, abr./jun. 2020.

TORRES, Aline. O corpo de Fetiere, negado três vezes. **El País**, Florianópolis, 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/24/internacional/1445714487_314367.html. Acesso em: 24 set. 2020.

UN DESA. United Nations Department of Economic and Social Affairs. **Monitoring Global Population Trends**, International migrant stock 2019: Country Profiles - Brazil, 2019. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp. Acesso em: 22 set. 2020.

VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; OLIVEIRA, Mariana S.C.; LIGIERO, Adriana P. 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, n. 2, 2017, pp. 253-266

YAMADA, Erika. Veto na Lei de Imigração aumenta a criminalização de indígenas. **Carta Capital**, [*S.l.*], 26 mai. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/veto-na-lei--de-imigracao-aumenta-a-criminalizacao-de-indigenas/>. Acesso em: 27 set. 2020.

AS CONTRIBUIÇÕES TÉCNICAS DO INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE MIGRAÇÃO, NO BRASIL

Luciane Klein Vieira
Vitória Volcato da Costa

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) inaugura uma perspectiva de direitos humanos para o tema migratório, no Brasil. Diferentemente do antigo Estatuto do Estrangeiro, passa a ter compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 (CF) e com

diversos tratados de direitos humanos ratificados pelo país. Nesse sentido, o art. 120 da Lei prevê a coordenação de ações do Poder Público brasileiro, em suas diferentes instâncias, com a sociedade civil, a fim de implementar a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), cujos objetivos, diretrizes e princípios estão estabelecidos na Lei de Migração (BRASIL, 2017b).

No entanto, até o momento, não se vislumbram políticas públicas no tema da migração, coordenadas pelo Governo Federal com os demais entes públicos, a fim de implementar a referida PNMRA. Ainda, quando a nova Lei de Migração foi aprovada e entrou em vigência, o Brasil encontrava-se em um momento de mudança de projetos de governo, o que vem causando diversos impasses para uma efetiva garantia dos direitos nela previstos, especialmente dos direitos humanos das pessoas migrantes.

Por outro lado, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 2009, é o órgão encarregado do desenvolvimento da política de direitos humanos no bloco. Para tanto, realiza pesquisas e promove a cooperação técnica entre especialistas e agentes públicos dos Estados Partes, além de promover a capacitação e o estudo dos direitos humanos, na região. (CANEPA, 2015, p. 164-165).

Diante da atuação do Instituto referido e do contido na Lei de Migração, questiona-se: quais são as contribuições técnicas do IPPDH do MERCOSUL que podem auxiliar na implementação de políticas públicas no tema migratório, no Brasil, com vistas ao cumprimento dos direitos humanos da pessoa migrante e da PNMRA, prevista na Lei de Migração?

Primeiramente, é preciso destacar que o IPPDH desenvolve, há mais de uma década, estudos técnicos e pesquisas no tema dos direitos humanos, fazendo diagnósticos e formulando orientações, boas práticas e propostas de políticas públicas regionais e nacionais para os Estados Partes. Por sua vez, aquelas produções técnicas voltadas à população migrante da região compõem grande parte deste acervo. Portanto, a análise de tais produções, em consonância com as necessidades, perfil migratório e legislação brasileiros, pode contribuir para o início de um processo de preenchimento desta lacuna, no Brasil, que é a ausência de políticas públicas migratórias, servindo, igualmente, para promover uma melhor implementação de todo o trabalho dispendido na elaboração e aprovação da Lei de Migração, sendo esta a hipótese provisória apresentada para solucionar o problema de pesquisa referido no parágrafo anterior.

A fim de confirmar a hipótese referida, num primeiro momento, será abordado o histórico da Lei de Migração, com foco nas lacunas e nos desafios para a sua implementação, analisando a situação da política migratória brasileira, no cenário atual. Num segundo momento, serão investigadas as produções técnicas e demais contribuições produzidas pelo IPPDH, no tema migratório, e em que medida estas poderão auxiliar o Brasil em sua política migratória, à luz da legislação em referência.

Para levar a cabo a pesquisa proposta, se utilizará o método de abordagem dedutivo, os métodos de procedimento histórico, comparativo e normativo-descritivo. As técnicas de pesquisa serão a revisão bibliográfica e a análise documental.

2. AS LACUNAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE MIGRAÇÃO E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS

A nova Lei de Migração passou por um longo processo até sua aprovação, que se iniciou em razão de grande pressão por parte de entidades da sociedade civil, uma vez que a legislação migratória anterior (Lei nº 6.815/1980 – Estatuto do Estrangeiro) apresentava uma lógica de segurança nacional e diversos impedimentos à concretização dos direitos humanos das pessoas migrantes. Assim, após pressão de entidades como a Missão Paz, o Instituto Migrações e Direitos Humanos, a Conectas Direitos Humanos, a Cáritas, etc., em 2013, foi submetido ao Senado Federal o Projeto de lei em referência. (VEDOVATO, ASSIS, 2018, p. 598)

Não obstante, somente em 2015 o Projeto de Lei foi remetido à Câmara dos Deputados e, em 2016, passou para o Senado Federal, novamente. O processo foi longo e muitos debates foram travados no Congresso Nacional, com diversas resistências e manifestações contrárias à aprovação da Lei, por parte de movimentos e políticos xenófobos e nacionalistas. (VEDOVATO, ASSIS, 2018, p. 598-599)

Após os referidos embates, a nova Lei de Migração foi finalmente sancionada, no dia 24 de maio de 2017, e entrou em vigor em novembro do mesmo ano. Em comparação ao Estatuto do Estrangeiro, que esteve vigente desde 1980, há de se comemorar o evidente progresso! Um dos motivos que mais se destaca, vincula-

dos à perspectiva de direitos humanos dada à legislação em comento, consiste no fato de que esta foi elaborada com a participação da sociedade civil, por meio de audiências públicas, e da comunidade acadêmica, através da criação da Comissão de Especialistas, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ), formada por André de Carvalho Ramos, Deisy de Freitas Lima Ventura, e outros. (RAMOS *et al*, 2014).

Nesse sentido, registra-se que um modelo de governabilidade migratória centrado nos direitos humanos da pessoa migrante

> [...] parte de uma posição ética, que considera os direitos da pessoa migrante como o centro de toda política migratória. Rechaça a inclusão das políticas migratórias dentro da órbita das políticas de segurança e mantém a posição do direito à livre circulação, residência, retorno e justiça social para as pessoas migrantes. O modelo não aceita a qualificação de "ilegal" para o migrante em situação irregular, considerando esta última como uma contravenção administrativa e não como um delito. (Tradução nossa[1]). (MÁRMORA, 2010, p. 77).

[1] No idioma original: "[...] parte de una posición ética, que considera los derechos de la persona migrante como el centro de toda política migratoria. Rechaza la inclusión de las políticas migratorias dentro de la órbita de las políticas de seguridad y mantiene la posición del derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia social para las personas migrantes. El modelo no acepta el calificativo de "ilegal" para el migrante en situación irregular, considerando esta última una contravención administrativa y no un delito".

Sob esta ótica, a nova Lei trabalha com questões como o repúdio à xenofobia e a qualquer outro tipo de discriminação, bem como postula pela não criminalização do imigrante, prevendo uma série de garantias e direitos à pessoa migrante, os quais devem ser assegurados independentemente da situação migratória. (BRASIL, 2017b)

Em relação às medidas de retirada compulsória, algumas alterações importantes ocorreram. No que tange ao processo de expulsão, o Estatuto previa de forma genérica o "direito de defesa", enquanto que a nova Lei determina o direito ao contraditório e à ampla defesa, exigindo a notificação da Defensoria Pública da União (DPU) se o imigrante não tiver procurador constituído (art. 58, *caput* e § 1º). Em relação à deportação, o Estatuto nem previa o direito de defesa, já a nova Lei exige a notificação pessoal do imigrante, com a explicação dos motivos que resultaram na deportação, assegurando o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 50, § 1º e art. 51). Ainda, o Estatuto previa a possibilidade de prisão enquanto não se efetivasse a deportação (art. 61), sendo que na nova Lei não há mais hipótese de prisão por deportação, em nenhuma circunstância. (BRASIL, 2017b, BRASIL, 1980)

Ademais, a nova Lei especifica direitos, tais como o acesso a programas sociais do governo, à saúde, à previdência, etc., ganhando destaque o direito de reunião com fins políticos e o de livre associação, inclusive sindical (art. 4º, incisos VI e VII). A previsão destes últimos representa um grande avanço, pois o Estatuto não só não previa tais direitos, como os proibia expressamente em seu texto (art. 107), restringindo totalmente os direitos políticos dos

imigrantes. (BRASIL, 2017b, BRASIL, 1980)

No entanto, conforme antes mencionado, em 2017, o Brasil encontrava-se em um processo de mudança de projetos políticos, no Governo Federal. Diversos obstáculos à implementação da Lei podem ser citados desde então, como os vetos proferidos pelo ex Presidente da República, Michel Temer, a dispositivos importantes da Lei de Migração; o Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei e traz diversas disposições contrárias à sua perspectiva de direitos humanos; as Portarias Interministeriais editadas no governo do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, que sucessivamente violam a legislação migratória, a CF e os tratados de direitos humanos, tornando sem efeito diversos avanços propostos pela atual legislação.

Nesse sentido, os vetos do então Presidente da República, Michel Temer, foram vinte ao todo. Um dos dispositivos vetados foi o art. 4º, §3º, conforme o qual: "Não se exigirá do migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública". Tal veto vai contra um dos objetivos da nova Lei, que é diminuir a ampla burocracia que constava no Estatuto, a fim de facilitar a regularização dos migrantes em território nacional, em observância ao princípio da livre circulação de pessoas. O motivo do veto apontava "afronta à Constituição e ao interesse nacional" (BRASIL, 2017c), argumento extremamente genérico e que retoma a lógica da segurança nacional.

Já o regulamento da nova Lei, aprovado pelo Decreto nº 9.199/2017, traz disposições contrárias à própria Lei de Migra-

ção, por exemplo, quando utiliza o termo "imigrante clandestino", contrariando os princípios da nova Lei e violando o princípio da não criminalização da migração, especificamente. Nesse sentido, o uso de termos como "clandestino" ou "ilegal", nas palavras de Gustavo Pereira (2014, p. 85), "[...] sugere uma subcategoria de ser humano que, pelo simples fato de ter deixado o seu país de origem, em grande parte por necessidades sociais e econômicas, é considerado criminoso".

Ainda, o Decreto nº 9.199/2017 trouxe disposição expressamente contrária à Lei em referência, como a previsão, em seu art. 211 (BRASIL, 2017a), de prisão para imigrantes em situação irregular, no âmbito das medidas de retirada compulsória, contrariando o que dispõe o art. 123 da Lei de Migração, conforme o qual "ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei" (BRASIL, 2017b), cabendo ressaltar que não há nenhuma previsão de prisão, na atual legislação, para os casos de medidas de retirada compulsória.

Por sua vez, no governo de Jair Bolsonaro, as afrontas à Lei de Migração continuam, por meio de Portarias Interministeriais, tais como a Portaria nº 666/2019 do MJ, que dispõe sobre impedimentos de ingresso, repatriação e deportação de imigrantes. Tal Portaria, inclusive, foi alvo de duras críticas pela sociedade civil, com Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 619 - STF). Isso fez com que a mesma fosse revogada, porém, substituída pela Portaria nº 770/2019, que mantém alguns dos pontos objeto de crítica. (COSTA, 2020, p. 113)

A Portaria nº 666/2019 trazia termos genéricos (ex.: "pessoa perigosa") empregados como justificativa para medidas de retirada compulsória do imigrante, sem precisar-lhes o significado, trazendo insegurança jurídica e resgatando a velha perspectiva da segurança nacional. Outro problema foi a violação do princípio da legalidade, uma vez que a Portaria criava instituto jurídico novo (deportação sumária), por meio de ato infra legal, contrariando os dispositivos da Lei de Migração acima citados, que demandam o respeito ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Por fim, a Portaria também previa a possibilidade de prisão cautelar do imigrante, o que foi mantido pela Portaria nº 770/2019, e que é vedado pela Lei de Migração e viola o princípio da não criminalização. (BRASIL, 2019)

No mesmo sentido, podem ser mencionadas as Portarias Interministeriais publicadas em 2020, que dispõem sobre o fechamento temporário das fronteiras nacionais, em razão da pandemia de COVID-19. (VIEIRA, 2020, p. 107-109) A Portaria Interministerial nº 120/2020, cujo teor vem sendo quase integralmente replicado nas portarias posteriores, viola os princípios da não discriminação em razão da origem nacional e da não criminalização da migração, assim como o direito de solicitar refúgio. (BRASIL, 2020)

Quanto ao princípio da não discriminação em razão da origem nacional, este vem previsto no art. 3º, inciso II, da Lei de Migração; no art. 3º, inciso IV, da CF; e em tratados ratificados pelo Brasil, a exemplo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), art. 1.1. Tal princípio foi descumprido pelas

Portarias em referência, em razão do tratamento discriminatório adotado em relação aos imigrantes provenientes da Venezuela, maior fluxo de migrantes forçados que atualmente se deslocam para o Brasil. (BRASIL, 2020, BRASIL, 2017b, BRASIL, 1988, OEA, 1969)

Já o princípio da não criminalização da migração, previsto no art. 3º, inciso III, da Lei de Migração e em documentos internacionais assinados pelo Brasil, tais como a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios do MERCOSUL, foi violado nas mencionadas Portarias, em razão da previsão de responsabilização penal para quem cruzar a fronteira durante o período de vigência destas.

Por fim, a violação ao direito de solicitar refúgio constitui uma afronta direta a todos os tratados e demais documentos internacionais referentes ao Direito Internacional dos Refugiados, tais como a Convenção para o Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo Adicional de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984. (BRASIL, 2020, BRASIL, 2017b, MERCOSUL, 2003, ACNUR, 1951, ACNUR, 1967, ACNUR, 1984).

Diante de todos estes problemas, o art. 120 da Lei de Migração merece atenção. Determina o referido diploma legal:

> 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, 2017b) Grifo nosso.

No entanto, até o momento, não se vislumbra a existência de políticas públicas no tema da migração coordenadas a partir do Governo Federal com os demais entes públicos, a fim de implementar a referida PNMRA.

Antes da Lei de Migração, a política migratória, no Brasil, apresentava um histórico de total ausência de políticas públicas. Desde a aprovação de tal diploma, verificam-se apenas algumas leis municipais isoladas, que buscam implementar uma política migratória em âmbito local, como é o caso, por exemplo, de São Paulo/SP, Florianópolis/SC e Esteio/RS. Porém, tais ações não se enquadram no que o art. 120 da Lei de Migração estabelece: a coordenação entre as diferentes instâncias do Poder Público brasileiro, partindo da base do Governo Federal.

O único exemplo que se pode citar nesse sentido, é a Operação Acolhida, criada em 2018, que se trata de uma política brasileira específica para o fluxo migratório venezuelano, tendo como base legal a Lei Federal nº 13.684/2018 e um conjunto de Decretos subsequentes. Tal política é desenvolvida pelo Governo Federal em parceria com o Governo Estadual de Roraima, com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), também recebendo auxílio da sociedade civil e de outras agências da

ONU e organizações internacionais. A Operação Acolhida possui três pilares: ordenar as fronteiras com promoção da regularização documental do imigrante desde a sua chegada; a concessão de abrigo temporário; e o Programa Nacional de Interiorização (PNI), que visa a distribuição dos imigrantes venezuelanos entre diversos municípios brasileiros, com oferecimento de abrigo temporário, atendimento médico, jurídico e psicossocial. (COSTA, 2020, p. 109-111 e 116)

No entanto, trata-se de uma política voltada especificamente ao fluxo migratório venezuelano, que contém ainda muitas limitações, até mesmo para os nacionais da Venezuela. Como exemplo, é possível citar a dificuldade de adesão dos municípios ao PNI; o curto tempo concedido de moradia temporária (muitas vezes insuficiente para que os imigrantes possam obter fonte de renda e custearem um local para morar); a desinformação de muitos imigrantes quanto aos seus direitos e deveres, no Brasil; a dificuldade prática de obtenção da regularização documental; o enfrentamento de discriminação por xenofobia; e o não aprendizado do idioma português, fatores que dificultam a inserção no mercado de trabalho. (COSTA, 2020, p. 112)

Ainda, esta política não alcança imigrantes de outras nacionalidades, provenientes de fluxos de migrações forçadas mais antigos, que vivem no Brasil há anos em situação de vulnerabilidade e sem amparo estatal, enfrentando a extrema pobreza e/ou trabalhando em condições análogas à escravidão, como é o caso dos bolivianos e haitianos. Se a situação dos imigrantes venezuelanos já é de vulnerabilidade e, na prática, se verifica um desamparo

quanto ao aprendizado do português, à moradia, ao acesso à educação, à regularização documental, ao acesso ao mercado de trabalho formal, etc., para aqueles imigrantes de outras nacionalidades a situação é ainda pior, sobretudo para quem enfrenta formas de discriminação que somam a xenofobia ao racismo.

Logo, verifica-se que mesmo após 3 anos de vigência da nova Lei de Migração, os avanços no que tange a políticas públicas para sua efetiva implementação ainda são tímidos e insuficientes, somado ao fato de que inúmeros atos do Governo Federal em exercício retiram o efeito de dispositivos legais e constitucionais. Do mesmo modo, é possível identificar que são várias as dificuldades dos imigrantes em solo brasileiro, o que demonstra que não basta apenas uma legislação migratória voltada aos direitos humanos, mas também é necessária a adoção de políticas públicas destinadas a implementá-la.

3. AS CONTRIBUIÇÕES DO IPPDH DO MERCOSUL PARA O CENÁRIO MIGRATÓRIO BRASILEIRO

O Brasil é Estado Parte do MERCOSUL, que além de ser um importante foro de produção de normas na temática migratória, conta com órgãos e espaços institucionais que contribuem para o estudo e a implementação de políticas públicas em direitos humanos e aqui, especialmente, em direitos sociais, migração e refúgio.

Nesta linha, o IPPDH do MERCOSUL, criado em 2009 pela Decisão nº 14/09 do Conselho do Mercado Comum (CMC), funciona a partir de reuniões que ocorrem em diferentes espaços da estrutura institucional do bloco, sendo um destes a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do MERCOSUL (RAADH). Entre as atribuições do IPPDH está o desenvolvimento da política regional de direitos humanos, a realização de pesquisas e a promoção de cooperação técnica entre especialistas e agentes públicos dos Estados Partes, bem como a capacitação e o estudo na matéria em destaque. (CANEPA, 2015, p. 164-165)

A partir do exposto e levando em consideração o cenário atualmente vivido pelo Brasil em relação às políticas públicas migratórias destinadas à proteção e garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes, se faz importante estudar e analisar os diagnósticos e orientações técnicas trazidos nos trabalhos desenvolvidos pelo IPPDH, a fim de implementar boas práticas e estratégias, com vistas ao cumprimento do estabelecido na Lei de Migração.

Primeiramente, se deve destacar que as políticas públicas são um conjunto de decisões e ações, que "emergem dos atores públicos [...] e que pretendem orientar a conduta de um público-alvo determinado, a fim de que um problema coletivo (que a sociedade não está em condição de resolver de forma autônoma) possa se resolver através de um esforço conjunto". Isso porque "a maioria das novas leis ou normativas somente produzem efeito quando os atores políticos, administrativos e sociais, [...] tomam a decisão correspondente". (Tradução nossa[2]) (SUBIRATS *et al*, 2008, p. 37).

[2] No idioma original: "La mayoría de las nuevas leyes o normativas sólo

Por sua vez, a fim de que a política pública tenha um enfoque de direitos humanos, quatro pontos importantes devem ser considerados: (i.) o ponto de partida é o direito, não a necessidade; (ii.) as pessoas são consideradas sujeitos de direitos, não beneficiários de assistência; (iii.) a participação social é uma ferramenta indispensável para a construção do cidadão; (iv.) o Estado está vinculado aos compromissos assumidos no sistema internacional de direitos humanos. (GAINZA, 2018)

É nesta perspectiva que o IPPDH elabora suas proposições e, ao longo desta última década, produziu diversas publicações (manuais e relatórios) sobre direitos, políticas e boas práticas, nos Estados Partes do MERCOSUL, no tema da migração e dos direitos humanos, assim como análises profundas da situação de pessoas migrantes no espaço integrado. Ademais, diversos cursos, palestras e eventos são realizados, a fim de capacitar e informar cidadãos, estudantes, profissionais e agentes públicos que trabalham com a temática migratória.

As publicações do IPPDH não só abordam o tema da migração em geral, sob uma perspectiva de direitos humanos, mas também fazem análises específicas. Nesse sentido, foram produzidos manuais e relatórios técnicos com enfoque nas crianças e adolescentes migrantes, nos trabalhadores migrantes, nas vítimas do tráfico ilícito de migrantes, na migração haitiana para a região, e em diagnósticos sobre a migração em Buenos Aires e São Paulo - as

producen efectos cuando los actores políticos, administrativos y sociales, […] toman la decisión correspondiente. […] que emergen de los actores públicos […] y que pretendan orientar la conducta de una población-objetivo determinada a fin de que un problema colectivo (que la sociedad no está en situación de resolver autónomamente) pueda resolverse a través de un esfuerzo conjunto".

duas grandes cidades do MERCOSUL que se apresentam como polo de atração de imigrantes e como destino final de muitas rotas migratórias. (IPPDH, 2020)

A publicação mais recente do IPPDH, no tema em referência, é o relatório "Migração, Direitos Sociais e Políticas Públicas contra o Tráfico de Pessoas nas Fronteiras do MERCOSUL", publicado em 2019. O Relatório traz um diagnóstico sobre a situação atual do tráfico de pessoas e tráfico ilícito de migrantes, na região da tríplice fronteira, em Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Leste (Paraguai). Por sua vez, também apresenta o marco normativo regional, tanto convencional quanto interno, de cada Estado Parte, trazendo formulações com vistas a auxiliar os agentes públicos dos países envolvidos a elaborar e implementar políticas públicas. Tais formulações pretendem que as políticas adotem um enfoque de direitos humanos neste tema, o que demanda trabalhar nos seguintes aspectos: na persecução criminal de quem comete o delito; nas medidas de prevenção e combate ao tráfico de pessoas; nas medidas de proteção e assistência às vítimas; e na necessidade de articulação entre as diferentes instâncias governamentais e a sociedade civil. (IPPDH, 2019a, p. 17-19 e 114)

Assim, o primeiro ponto abordado no referido Relatório traz a normativa internacional sobre o tema, considerando que o Estado necessita adequar sua legislação nacional aos tratados e documentos internacionais, a exemplo do ocorrido com relação à aprovação da nova Lei de Migração, no Brasil. Entre as normas internacionais levantadas pelo IPPDH sobre tráfico internacional

de pessoas estão os Protocolos de Palermo[3], ratificados pelos Estados Partes do MERCOSUL. Ainda, o IPPDH traz convenções que abordam o tráfico de pessoas no âmbito de determinados grupos vulneráveis, que necessitam de formas específicas de proteção, tais como crianças, mulheres, pessoas LGBTQ, migrantes, refugiados e solicitantes de asilo. Por fim, também compila aqueles documentos aprovados pelo MERCOSUL sobre o tema, como a Declaração sobre Complementação e Articulação no Combate ao Crime Organizado Transnacional (2015), a Declaração contra o Tráfico de Pessoas e Trabalho Forçado (2015), o Mecanismo de Articulação para a Atenção a Mulheres em situação de Tráfico Internacional (2014), entre outros. (IPPDH, 2019a, p. 36-48)

Com relação ao âmbito interno, o Relatório especifica a legislação nacional dos Estados Partes na temática, sendo que no caso do Brasil há uma série de decretos e normas infra legais que promulgam os tratados internacionais sobre tráfico de pessoas, ratificados pelo país, e os planos de ação regionais do MERCOSUL. Ademais, nesta parte, o Relatório apresenta dispositivos do Código Penal e da Lei nº 13.344, que dispõe sobre a prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas, com medidas de atenção às vítimas. (IPPDH, 2019a, p. 58-59)

No entanto, conforme já mencionado, não basta que a normativa interna esteja adequada ao sistema internacional, na medida em que as políticas públicas destinadas a implementá-las são ne-

[3] Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, e Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Terra, Mar e Ar.

cessárias, o que demanda a articulação entre as diferentes instâncias governamentais e a sociedade civil, algo que ainda necessita de avanços no Brasil, em relação ao tema migratório. Portanto, no Relatório em questão, o IPPDH faz uma análise das políticas públicas relativas ao tráfico de pessoas, adotadas pelos Estados Partes, referindo que, no caso do Brasil, elaboraram-se Planos Nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, lançados em 2008, 2013 e 2018. Por fim, também são mapeadas as instituições a nível nacional e local que, na prática, se envolvem com os diferentes aspectos relativos ao tema. (IPPDH, 2019a, p. 58-59 e 113)

É justamente este problema que precisa ser trabalhado para fins de implementação da PNMRA no Brasil. Isso porque os municípios têm atuado sozinhos, com exceção da Operação Acolhida, na qual o Governo Federal dialoga com outros entes públicos, organizações e sociedade civil, mas que ainda é aplicada somente para os imigrantes venezuelanos.

Ainda, no âmbito das medidas de prevenção ao tráfico de pessoas, uma série de outros assuntos precisam ser trabalhados, e nestes entram as questões relativas à política migratória. Nesse sentido, o IPPDH, através do Relatório, afirma que para prevenir o tráfico de pessoas se deve fazer frente "aos fatores sociais, econômicos, culturais, políticos e de outra índole que contribuem a este fenômeno, e reforçar as respostas de seus sistemas judiciais em relação à prevenção, proteção e ressarcimento das vítimas." (Tradução nossa[4]) (IPPDH, 2019a, p. 36)

[4] No idioma original: "[...] a los factores sociales, económicos, culturales, políticos y de otra índole que contribuyen a ese fenómeno y reforzar las respuestas de sus sistemas judiciales en relación a la prevención, protección y

Sob este enfoque, o Relatório também aborda o marco normativo em matéria migratória, trazendo dados estatísticos, sem deixar de descrever como funciona, na prática, a regularização migratória e documental, o alojamento e a assistência social, o direito à saúde, o direito à educação e o direito à assistência jurídica, em cada Estado Parte. (IPPDH, 2019a) Portanto, verifica-se que somente no Relatório aqui analisado, há uma série de orientações técnicas quanto à elaboração de políticas públicas, ao enfoque de direitos humanos, aos aspectos que precisam ser desenvolvidos em torno de cada eixo específico que o grande tema envolve, e ao que já existe, atualmente, nos âmbitos nacional e internacional.

Além dos relatórios e manuais técnicos, uma das contribuições mais notórias do IPPDH e que também apresenta um diálogo importante com outro sistema de proteção internacional dos direitos humanos da região, foi a Opinião Consultiva nº 21/14, solicitada à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que trata sobre os direitos das crianças e adolescentes migrantes. A partir do trabalho realizado pelo IPPDH, em reunião da RAADH, em 2010, verificou-se que era necessário estabelecer alguns parâmetros de proteção à essa população, em razão do grande número de crianças e adolescentes migrantes indocumentados, desacompanhados e em situação de vulnerabilidade. Este grupo encontra-se em uma situação de dupla vulnerabilidade, na qual à migração se soma o fator idade. Desse modo, a ausência de uma articulação entre as políticas migratórias e as políticas de proteção à criança e ao adolescente motivou os especialistas do IPPDH a elaborarem

resarcimiento de las víctimas".

a referida opinião consultiva. (SQUEFF, ORLANDINI, 2019, p. 121-134; ABRAMOVICH, SALDIVIA, 2012, p. 255-271)

Uma vez apresentada a proposta de opinião consultiva pelo IPPDH aos Estados Partes, estes a aprovaram e a submeteram à Corte IDH, questionando o alcance das normas contidas na CADH, para a proteção de crianças e adolescentes migrantes na região. A Corte IDH, em resposta, destacou, entre outras questões, que a afirmação do direito de receber refúgio (e não somente de solicitá-lo), com base no art. 22, 7 da CADH, o eleva à uma categoria jurídica que está além da soberania estatal; que a determinação do princípio da não criminalização da migração, deriva do art. 7 da CADH e do art. XXV da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem; e, ainda, que a afirmação da necessidade de respeito absoluto ao princípio do *non-refoulement,* parte do seu reconhecimento como fonte do direito costumeiro internacional. (SQUEFF, ORLANDINI, 2019, p. 121-134; ABRAMOVICH, SALDIVIA, 2012, p. 255-271)

Verifica-se, assim, que os referidos parâmetros de proteção internacional, no tema da migração e do refúgio, devem ser reafirmados e observados, pois somente nas Portarias Interministeriais nº 120/2020 e seguintes, emitidas no Brasil em razão da pandemia de COVID-19, são violados os princípios, costumes e documentos internacionais mencionados como de obrigatório cumprimento, pelos Estados, na Opinião Consultiva nº 21/14 da Corte IDH.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar de que forma as con-

tribuições técnicas do IPPDH do MERCOSUL podem ser utilizadas para fins de implementação da PNMRA, prevista na Lei de Migração, considerando que, no Brasil, o cenário é de ausência de políticas públicas no tema da migração, mesmo após a aprovação da Lei em referência, em 2017.

Enquanto Estado Parte do MERCOSUL, o Brasil conta com um importante espaço regional de debate para a construção de políticas públicas em direitos humanos, que tenham alcance regional, nacional e local. Nessa linha, além de outros órgãos e espaços dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, ganha destaque o IPPDH, responsável pelo desenvolvimento de políticas em direitos humanos.

A partir de todo o exposto, verifica-se que a hipótese de trabalho oferecida como resposta ao problema de pesquisa apresentado foi confirmada, uma vez que as contribuições técnicas do IPPDH, contidas em seus manuais e relatórios técnicos, assim como em trabalhos externos, como nos cursos de capacitação para profissionais e agentes públicos da área migratória, e no diálogo com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, trazem orientações para formular políticas públicas em direitos humanos, no tema migratório, o que pode ser utilizado pelo Brasil, no âmbito interno, para preencher as lacunas apresentadas na área.

Nesse sentido, primeiramente, verificou-se que a adoção de uma legislação migratória nacional, em consonância com os direitos humanos previstos nos tratados, princípios gerais de direito internacional e costumes internacionais, é o primeiro passo para a garantia e proteção de tais direitos às pessoas migrantes. No

entanto, por si só, a legislação migratória não é suficiente, sendo necessária como *conditio sine qua non* a construção de políticas públicas com enfoque em direitos humanos, a fim de efetivá-la. É o que ocorre no Brasil, que aprovou a Lei de Migração, uma legislação que trata o tema migratório sob uma perspectiva de direitos humanos e que está em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo país, mas que, na prática, ainda carece de implementação, na medida em que várias disposições não são cumpridas, justamente pela ausência de políticas públicas.

Desse modo, partindo dos direitos humanos previstos na Lei, e uma vez identificado que estes não estão sendo efetivados, o Poder Público deve coordenar ações com as diferentes instâncias governamentais, promovendo um diálogo entre as autoridades nacionais, estaduais e municipais, assim como com as organizações internacionais e com a sociedade civil. Para tanto, é necessário que haja conhecimento da normativa internacional e nacional, informação e apropriação a respeito dos dados migratórios, do perfil das pessoas migrantes e da situação que estas enfrentam no território brasileiro, e que todas as instâncias do Poder Público estejam articuladas e cientes dos direitos e da realidade destas pessoas.

Todas essas questões são objeto de análise nos relatórios e manuais técnicos do IPPDH, assim como nos estudos e capacitações que este órgão promove para os profissionais e agentes públicos da região. Ademais, um ponto importante do trabalho desenvolvido pelo IPPDH é que este aborda as diferentes especificidades das pessoas migrantes, levando em consideração os fatores idade, gênero, orientação sexual, origem nacional, entre outros, dando

especial destaque ao tratamento dispendido às situações que agravam a vulnerabilidade destes migrantes.

Dessa forma, o diálogo do Poder Público brasileiro com os órgãos e espaços institucionais do MERCOSUL é de suma importância para que a PNMRA, prevista na Lei de Migração, seja efetivamente implementada, revelando, por meio de políticas públicas, a preocupação com o bem-estar do migrante e com a consolidação de seus direitos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor E.; SALDIVIA, Laura. El MERCOSUR como espacio de coordinación de políticas en derechos humanos. Antecedentes de la solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos de la niñez migrante. *In*: ABRAMOVICH, Victor *et al*. **Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica**. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, 2012.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Assinada na Assembleia Geral das Nações Unidas. Genebra, 28 jul. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 25 set. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. Cartagena das Índias, 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/

fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 25 set. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília D.F., 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. **Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/1980**. Brasília D.F., 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Brasília D.F., 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. **Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017**. Brasília – DF, 24 de maio de 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017**. Brasília – D.F., 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 120, de 17 de mar-**

ço de 2020. Brasília D.F., 17 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt120-20-ccv.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019**. Brasília D.F., 25 jul. 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569. Acesso em: 25 set. 2020.

CANEPA, Martin. Los Derechos Humanos en el Mercosur. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Asunción, año 3, n. 6, p. 161-177, agosto 2015. Disponível em: http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/145/pdf. Acesso em: 25 set. 2020.

COSTA, Vitória Volcato da. **Direitos Humanos dos imigrantes venezuelanos no MERCOSUL**: a recepção adotada pelos Estados Partes. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

GAINZA, Patricia. **A abordagem dos direitos humanos aplicada às políticas públicas:** particularidades e processos. Material teórico da semana 3 do curso Direitos Humanos e Política Migratória da Escola Internacional do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL. Buenos Aires: IPPDH, 2018.

MÁRMORA, Lélio. Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília D.F., ano XVIII, n. 35, p. 71-92, jul./dez. 2010. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012004.pdf. Acesso em: 25 set. 2020.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS (IPPDH). **Migración, derechos sociales y políticas públicas contra la trata de personas en las Fronteras del**

MERCOSUR. Buenos Aires, jul. 2019. Disponível em: https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2019/11/AccesoDerechosTrata2019Final.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS (IPPDH). **Publicaciones IPPDH**. Buenos Aires, 2020. Disponível em: https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones-ippdh-2/. Acesso em: 24 set. 2020.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios**. Santiago, 17 maio 2004. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1. Acesso em: 25 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 23 set. 2020.

PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

RAMOS, André de Carvalho *et al* (org.). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Brasília D.F., 31 jul. 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/7987119/Anteprojeto_da_nova_Lei_brasileira_de_Migra%C3%A7%C3%B5es_Comiss%C3%A3o_de_Especialistas_criada_pelo_Minist%C3%A9rio_da_Justi%C3%A7a_Portaria_2162_13_. Acesso em: 29 set. 2020.

SQUEFF, Tatiana Cardoso; ORLANDINI, Marcia Leonora. Is there a latin american child migration law? An analysis of the Advisory Opinion n. 21 on the rights of child migrants' rendered by the Inter-American Court of Human Rights. **Revista Videre**, Dourados/MS, v. 11, n. 21, p. 121-134, jan./jun. 2019. Disponível em:

http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/9795. Acesso em: 25 set. 2020.

SUBIRATS, Joan *et al*. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis_y_gesti%C3%B3n_de_pol%C3%Adticas_p%C3%Bablicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es_. Acesso em: 24 set. 2020.

VEDOVATO, Luis Renato; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Os vetos à nova Lei de Migração brasileira. A interpretação como um passo necessário. *In*: BAENINGER, Rosana *et al* (org.). **Migrações Sul-Sul**. 2 ed. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018.

VIEIRA, Luciane Klein**.** Os impactos da COVID-19 na livre circulação de pessoas: o caso do MERCOSUL. *In*: BRAGATO, Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (Orgs.) **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Mestrado e Doutorado**. Dossiê temático: COVID-19 e o Direito. Nº 16. São Leopoldo: Karywa, 2020. (E-book). Disponível em: https://editorakarywa.files.wordpress.com/2020/08/ebook-anuario-ppg-direito-2020.pdf. Acesso em: 29 set. 2020.

Infância migrante: acolhimento e permanência no Brasil

Viviane Ceolin Dallasta Del Grossi

Em novembro de 2020, serão comemorados os três anos da entrada em vigor da Lei nº 13.445/2017, a Lei de Migração. A data será celebrada em contexto ainda deflagrado da pandemia de Covid-19, a qual impactou sobremaneira a população migrante no país, quer pelo fechamento de fronteiras, quer pelo desrespeito a pilares principiológicos que figuram na lei por portarias editadas pelo governo federal em completa dissonância com o aparato legislativo forjado para proteção e ingresso da população migrante (VEDOVATO, 2020, p. 259). De qualquer forma, três anos depois, reconhece-se que a lei, de fato, criou o ecossistema propício para que essas questões sejam dirimidas, de modo a se pronunciar a consolidação de direitos que asseguram a igualdade entre migrantes e nacionais (VEDOVATO, 2020, p. 262), levando em conta que o eixo central da Lei de Migração consiste na proteção dos direitos humanos (artigo 3º, I, da Lei), como consectário da proteção da dignidade humana, vetor valorativo da Constituição Federal (artigo 1º, III) e dos tratados de direitos humanos celebrados pelo Brasil.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como escopo primordial avaliar a receptividade do Estado brasileiro, ao longo desses três anos de vigência da Lei, a um público com vulnerabilidades ainda mais pronunciadas dentre o público migrante atendido pela Defensoria Pública da União (DPU) - que configura o ponto de partida da presente análise – qual seja, as crianças e os adolescentes migrantes.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) aponta que metade da população global de refugiados é composta por menores de 18 anos de idade (ACNUR, 2018, p.3), muitos passam parte ou mesmo toda a sua infância longe de casa. Por vezes, encontram-se separados de seus pais e familiares.

O ACNUR destaca também que muitas crianças venezuelanas chegam ao Brasil sem o acompanhamento dos pais e sem documentação. Face também revelada em diagnóstico efetuado pelo Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio da Defensoria Pública da União (GTMAR/DPU), durante o trabalho na Operação Acolhida em Pacaraima.

De acordo com os dados constantes no 3° Informativo de atuação de Defensores e Defensoras Públicas Federais na "Missão Pacaraima", no ano de 2019, foram atendidas o total de 6.085 crianças e adolescentes em especial dificuldade migratória (DPU/GTMAR, 2019, p.7).

Em recorte, apenas no segundo semestre de 2019, o total de atendimentos foi de 3.501 crianças e adolescentes para os quais foi prestada assistência jurídica em matéria migratória. Destes, 1.998 estavam separados, 423 desacompanhados e 1.080 indocumentados (DPU/GTMAR, 2019, p. 8).

No que diz respeito à faixa etária das crianças e adolescentes, conforme dados do Relatório foram atendidas 1.187 crianças de 0 a 6 anos, 830 crianças de 7 a 12 anos e 1.483 adolescentes de 13 a 17 anos (DPU/GTMAR, 2019, p. 11).

Assim, no que importa à proposta do presente trabalho, cumpre apresentar os direitos constantes na Lei de Migração, bem como avanços e tropeços na regulamentação correlata na questão da regularização migratória de crianças.

De plano, observam-se os princípios insculpidos no art. 3º da Lei de Migração, em que se destaca o disposto no inciso VIII que prevê a garantia do direito à reunião familiar e no inciso XVII que trata da proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante, que está em consonância com a Constituição Federal (227, *caput*), bem como com o Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 4º e 5º). O art. 4º da Lei que refere que "ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade", sendo assegurado no inciso III o direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes, e o art. 122 da Lei de Migração que preceitua: "A aplicação desta Lei não impede o tratamento mais favorável assegurado por tratado em que a República Federativa do Brasil seja parte".

Nesse norte, o Decreto nº 9.199 de 20/11/2017 que regulamenta a Lei de Migração estipula em seu art. 157 que a autorização de residência poderá ser concedida à criança ou ao adolescente nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abando-

nado, que se encontre em ponto de controle migratório nas fronteiras brasileiras ou no território nacional e seu §1º que: "a avaliação da solicitação de autorização de residência com fundamento no disposto no *caput* e da possibilidade de retorno à convivência familiar deverá considerar o interesse superior da criança ou do adolescente na tomada de decisão", com a previsão de atendimento pela DPU no § 2º: "o requerimento da autorização de residência prevista neste artigo poderá ser feito pela Defensoria Pública da União".

Antes mesmo da entrada em vigor da Lei de Migração, mas já sob a sua ressonância, foi editada a Resolução Conjunta nº 1, de 9 de agosto de 2017, entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a DPU, que estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para crianças e adolescentes desacompanhados ou separados, e dá outras providências, considerando a situação de vulnerabilidade a que são expostas crianças e adolescentes desacompanhados ou separados que buscam proteção internacional no país e a necessidade de orientações sobre sua proteção e cuidados.

Sendo que as disposições da resolução aplicam-se à criança e ao adolescente de outras nacionalidades ou apátridas, que se encontrem desacompanhados ou separados em ponto de fronteira. Para os fins da Resolução, considera-se: I - Criança ou adolescente desacompanhado: aquele que não possui nenhuma pessoa adulta acompanhando-lhe no seu ingresso em território nacional; II -

Criança ou adolescente separado: aquele que está acompanhado por uma pessoa adulta que não é o responsável legal que detenha poder familiar, no seu ingresso em território brasileiro (art.1º, §1º, da Resolução nº 1/2017, CONANDA/CONARE/CNIg/DPU).

Importante mencionar também a edição da Portaria n° 197, de 6 de março de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a qual "estabelece procedimentos para a tramitação de requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório para a criança ou o adolescente nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou separado, que se encontre em ponto de controle migratório nas fronteiras brasileiras ou no território nacional", bem como a edição da Portaria Interministerial nº 2, de 15 de maio de 2019, que altera a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, permitindo à criança de até nove anos de idade e em situação de vulnerabilidade a dispensa da apresentação da cédula de identidade ou passaporte, podendo substituí-los pela apresentação da certidão de nascimento, para fins de requerimento da autorização de residência instituída por esta Portaria.

Tais alterações, conforme consta no Relatório da DPU, significaram uma mudança substancial na indicação de regularização migratória de crianças e de adolescentes, de modo que o índice de encaminhamento para regularização migratória pela via da residência temporária cresceu de 19% no primeiro semestre de 2019 para 42% no segundo semestre. Em números absolutos, foram indicados para regularização migratória por meio da residência temporária 1.483 atendimentos e outros 2.018 foram encaminhados

como solicitantes de refúgio (DPU/GTMAR, 2019, p. 10)

A questão da regularização migratória quando há apenas um genitor ou responsável ausentes de crianças e adolescentes provenientes de países do Mercosul encontra-se sob a égide do Parecer nº 00253/2018/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, homologado em 02 de março de 2018, pelo Ministro de Estado da Justiça que revogou o Parecer nº 309/2012/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, o qual admitia a possibilidade de regularização por apenas um genitor, sem autorização do ausente[1], editado por recomendação da DPU à época.

Ocorre que a exigência imposta não está contemplada no Acordo de Residência para Nacionais dos Estados-partes do Mercosul e Estados Associados, internalizado no ordenamento brasileiro através do Decreto nº 6.975/2009 e tampouco na Lei nº 13.445/2017, nem nas Portarias que regulamentam a questão para os provenientes de países que não fazem parte do Mercosul, o que caracteriza violação à isonomia tanto entre nacionais e imigrantes, quanto em relação aos próprios imigrantes, de modo que a inadequação do Parecer de 2018 conduz a sua inaplicabilidade, ainda que não expressamente revogado, uma vez que viola

[1] "(...) é dispensável a autorização de ambos os genitores ou autorização judicial para fins de requerimento de residência temporária ou permanente de crianças e adolescentes provenientes dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, uma vez que o item 2 do art. 9º do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, promulgado pelo Decreto nº 6975/09, explicitamente estabelece que será concedida aos membros da família autorização de residência de idêntica vigência da pessoa da qual dependam, sempre que não possuam impedimentos".

o princípio da isonomia em relação aos próprios migrantes, em detrimento das crianças e adolescentes provenientes de países do Mercosul. De todo modo, a questão encontra-se pendente de análise pelo Judiciário, após o ajuizamento da Ação Civil Pública nº 50274651420174036100 pela Defensoria Regional de Direitos Humanos em São Paulo, que se encontra em fase recursal. Em linhas gerais, nesse caso específico, a União alega que o Parecer se coadunaria com as obrigações decorrentes da Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças de 25 de outubro de 1980. Em suma, todo o raciocínio empregado está edificado sobre a premissa básica de que a regularização migratória da criança/adolescente migrante acompanhado de apenas um dos genitores seria apta a convalidar eventual subtração internacional ou dificultar o retorno da criança ao país de origem.

Nesse contexto, cumpre lembrar que Mercosul tem como um de seus princípios a livre circulação de pessoas, sendo ainda fato notório que nas fronteiras não se exige rígido controle sobre pessoas oriundas de países vizinhos, pois sequer é necessária a apresentação de passaporte para que esse estrangeiro adentre o Brasil. Assim, não se afigura razoável concluir que a impossibilidade de regularização migratória da criança ou do adolescente revela-se mecanismo apto a prevenir sequestro internacional, sem que se tenha acesso a suas informações mínimas.

Quando se trata de criança proveniente de país estrangeiro, processar o requerimento da regularização migratória, com a inserção de todos os dados que viabilizem sua identificação e localização, bem como a prestação dos serviços públicos amplamente

considerados, é o que atende ao melhor interesse da criança, bem como pode servir como mecanismo de prevenção a outros crimes, inclusive, a questão do sequestro internacional.

Nesse sentido, importante componente do arcabouço normativo internacional em relação aos direitos da criança migrante é a própria Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças – em vigor internamente desde 23 de outubro de 1990 – o qual, consagra o direito à reunião familiar no art. 10, nos seguintes termos:

> Artigo 10
>
> 1. De acordo com a obrigação dos Estados-Partes estipulada no parágrafo 1 do Artigo 9, toda solicitação apresentada por uma criança, ou por seus pais, para ingressar ou sair de um Estado-Parte com vistas à reunião da família, deverá ser atendida pelos Estados Partes de forma positiva, humanitária e rápida. Os Estados Partes assegurarão, ainda, que a apresentação de tal solicitação não acarretará consequências adversas para os solicitantes ou para seus familiares.

Já no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos

prevê, em seu art. 19: *"Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado"*. E o Pacto de San Salvador determina no art. 16: *"Toda criança, seja qual for sua filiação, tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado"*.

Além disso, cumpre lembrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos possui Opinião Consultiva específica em relação aos deveres do Estado frente às crianças migrantes – OC nº 21 de 2014 - que especifica:

> 170. Em suma, a Corte entende que as crianças migrantes e, em particular aqueles em situação migratória irregular que se encontram em uma situação de maior vulnerabilidade, requerem do Estado receptor uma atuação especificamente orientada à proteção prioritária de seus direitos, que deve ser definida segundo as circunstâncias particulares de cada caso concreto, isto é, se se encontram com sua família, separados ou desacompanhados, e atendendo o seu interesse superior. Para tanto, os Estados, em cumprimento de suas obrigações internacionais na matéria, devem elaborar e incorporar em seu ordenamento interno um conjunto de medidas não privativas de liberdade a serem ordenadas e aplicadas enquanto se desenvolvem os processos migratórios visando, de forma prioritária, à proteção

> integral dos direitos da criança, de acordo com as características descritas, com estrito respeito de seus direitos humanos e ao princípio de legalidade.

As crianças a que se referem esta OC são aquelas migrantes, que se deslocam internacionalmente por determinados motivos, como: busca de oportunidades, seja por razões econômicas ou educacionais; com fins de reunificação familiar, a fim de reagrupar-se com familiares que já migraram; por mudanças repentinas ou progressivas do meio ambiente que afetam adversamente sua vida ou suas condições de vida; por danos derivados do crime organizado, desastres naturais, abuso familiar ou extrema pobreza; para serem transportados no contexto de uma situação de exploração, incluindo o tráfico infantil; para fugir de seu país, seja por temor fundado de ser perseguido por determinados motivos ou porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Apesar de as crianças geralmente se trasladarem com seus pais, membros da família ampliada ou outros adultos, atualmente um número crescente e significativo migra de forma independente e sem companhia (LEGALE e SARDINHA, 2019).

Apenas com base nesse breve panorama, entende-se que há motivos para, de fato, celebrar a Lei de Migração, assim como os demais atos normativos mais recentes editados pelo poder público

na temática da infância migrante, em especial situação de vulnerabilidade, uma vez que propicia e desburocratiza a regularização migratória desse público, inclusive, em consonância com os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos da criança migrante, com fundamento no seu absoluto interesse, o que não significa que não tenhamos inúmeros desafios para de fato comemorarmos a previsão legal que enfatiza o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais (art. 3º da Lei de Migração), uma vez que o Brasil ainda se encontra pendente de muitos avanços na área de políticas públicas em prol da infância migrante.

Nesse sentido, merece destaque os desafios para efetivar o direito à educação de crianças e adolescentes migrantes no Brasil na atualidade. Até o início de 2018, por exemplo, as escolas brasileiras exigiam a tradução de documentos para que crianças e adolescentes migrantes pudessem efetivar a matrícula, mudar de série ou para ter acesso aos documentos escolares no Brasil. Ou seja, muitas crianças migrantes eram segregadas do sistema de ensino: seja por não possuírem documentos de identificação (indocumentados) ou pela ausência dos documentos escolares do país de origem, ou ainda, por possuírem os documentos, mas não terem condições financeiras para arcar com os custos de tradução (MONTAÑO e KUHLMANN, 2019).

Nesse aspecto, apenas após atuação da DPU, o Ministério da Educação (MEC) reconheceu expressamente: "(...) que não deverá haver discriminação das crianças oriundas de outros países no que tange à educação escolar", passando a entender: "(...) que

não é exigível documentação traduzida para efetivação de matrícula nas redes públicas de ensino fundamental e médio". Assim, foi estabelecida uma nova diretriz para o recebimento de crianças e adolescentes migrantes na rede pública de ensino, configurando uma conquista importante para o devido acesso à educação (MONTAÑO e KUHLMANN, 2019).

Sem dúvida, ainda há muitos avanços necessários e urgentes a se implementar na prática, aos quais, certamente, a Lei de Migração abriu caminho ao conferir o respaldo legal necessário para a construção das aguardadas políticas de inclusão e não-discriminação da infância migrante em nosso país nos mais diversos âmbitos.

Referências:

ACNUR. **Global Trends: Forced displacement in 2018**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d-08d7ee7.pdf#_ga=2.83994777.1225343878.1560779393-685702386.1530279534>. Acesso em: 11 set. 2020.

DEFENSORIA Pública da União (DPU). Grupo de Trabalho Migrações Apatridia e Refúgio (GTMAR). **MISSÃO PACARAIMA - 3° Informativo de atuação**. 2019. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/migracoes-e-refugio>. Acesso em 10 set. 2020.

_____. **Exposição virtual: Fronteiras da Infância**. 2020. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/58455-dpu-lanca-exposicao-virtual-fronteiras-da--infancia>. Acesso em: 05 set. 2020.

FERRAZ, Hamilton Gonçalves. **A Opinião Consultiva n. 17/02 da Corte IDH**: um marco na proteção internacional a crianças e adolescentes. NIDH/UFRJ, 2018. Disponível em <https://nidh.com.br/a-opiniao-consultiva-n-17-02-da-corte-interamericana-um-marco-na-protecao-internacional-a-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em: 20 set. 2020.

LEGALE, Siddharta; SARDINHA, Danilo. **A Opinião Consultiva nº 21/2014: os deveres do estado frente às crianças migrantes.** NIDH/UFRJ, 2019. Disponível em: <https://nidh.com.br/oc21/> Acesso em: 18 set. 2020.

MONTAÑO, Carolina; KUHLMANN, Mariana. **Crianças migrantes: desafios para uma perspectiva humana no Brasil e no exterior.** MigraMundo, 2019. Disponível em: <https://www.migramundo.com/criancas-migrantes-desafios-para-uma-perspectiva-humana-no-brasil-e-no-exterior/>. Acesso em: 10 set. 2020.

OIM. **Migración extraregional en sudamérica y mesoamérica: Perfiles, experiencias y necessidades, 2020.** Disponível em: <https://publications.iom.int/books/migracion-extraregional-en-sudamerica-y-mesoamerica-perfiles-experiencias-y-necesidades>. Acesso em 11 set. 2020.

OLIVEIRA, Catherine de; KÖHLER, Natália Selma. **A (in) suficiência do sistema de proteção destinado às crianças migrantes e refugiadas diante da dupla vulnerabilidade que as acomete.** UNISC, 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/19619>. Acesso em: 18 set. 2020.

VEDOVATO, Luís Renato. **Os Tribunais e a Proteção dos Migrantes diante da Pandemia**. *In*: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coord.). Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19. Nepo/Unicamp, 2020,

636p. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MIGRANTES E POLÍTICAS PÚBLICAS NA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: UM DESAFIO CONCEITUAL

Guilherme Assis de Almeida

Nora Rachman

Beatriz de Barros Souza

> "Artigo 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."

Iniciamos nosso texto com um artigo de uma lei revogada, vale dizer: o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980). Isso é assim para deixarmos evidente que essa lei -um dos mais longevos

entulhos autoritários normativos do Brasil -, antes de revogada, tinha como princípio básico a segurança nacional. A visão institucional do referido Estatuto priorizava uma posição refratária ao "estranho", vale dizer: ao alheio, alienígena, alóctone, advena, adventício, forâneo, forasteiro, todos sinônimos de "estrangeiro". Ao categorizá-lo juridicamente em seu território, o Brasil mostrava aversão à pluralidade e, numa atitude quase xenófoba, perpetuava a intolerância contra quem adentrava suas fronteiras sem a "anuência" estatal.

A nova lei de migração (Lei 13.445/2017), ao introduzir o conceito de migração no próprio título, já mostra uma diferença radical em relação ao diploma pretérito.

Migrar é mudar de um país ou de uma região para outra, migrante é quem já completou o ciclo da mudança. A lei em tela classifica cinco "categorias situacionais": 1) imigrante; 2) emigrante; 3) residente fronteiriço; 4) visitante; 5) apátrida. Referidas "categorias situacionais" falam de pessoas humanas que já completaram o ciclo da mudança geográfica (no caso do emigran10te, "o brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior"). Tendo completado tal ciclo, estão no "novo país" não como nacionais mas - em sentido amplo - como migrantes, e não estrangeiros.

Essa mera mudança de palavra já dá mostras por si só do "espírito da nova lei". Mudança essa confirmada pelo primeiro princípio da política migratória prevista na Lei: universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. "Direitos humanos" surgem assim, no texto normativo, como "porta estan-

darte" da nova lei, contrapondo-se de forma evidente ao revogado princípio da lei anterior.

Além desse princípio, a lei de migração apresenta mais vinte e um princípios e diretrizes, bem como a criação de uma Política Nacional sobre o tema, ao postular:

> "Art. 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."

Notável importância terá essa política, sobretudo onde ainda não foram implantadas políticas locais. A competência de "estruturar, implementar e monitorar", contudo, foi atribuída ao Departamento de Migrações do Ministério de Justiça e Segurança Pública pelo Decreto nº 9.662/2019, o que prejudica sobremaneira o princípio do diálogo previsto na lei federal. Principalmente no contexto de um governo autoritário e antidemocrático. Fundamental, revisar boas práticas, a fim de definir parâmetros de uma abordagem de direitos humanos para pessoas em situação migratória.

1. Boas práticas em políticas públicas migratórias: o caso de São Paulo

Atualmente, estudos migratórios e de pessoas em situação de refúgio atribuem à integração de imigrantes em situação de vulnerabilidade social uma centralidade nas políticas públicas migratórias. Entende-se que: "(...) mais do que averiguar as condições sociais dos imigrantes que chegam a cidade e se estes necessitam da intervenção direta de suas ações, o poder público municipal deveria buscar maneiras de integrá-los" (BRUMES, 2013, p. 25).

Quanto às experiências locais, há que se destacar a "Política Municipal para a População Imigrante" da Cidade de São Paulo, promulgada pela Lei Municipal nº 16.478/ 2016. Anterior à nova Lei de Migração, ela foi concebida a partir de um diálogo com diversas entidades da sociedade civil no âmbito de um Comitê Intersetorial (Decreto Municipal nº 56.353/2015). Entre os quatro princípios centrais dessa Política, está "fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil" em matéria de política migratória (Lei Municipal nº 16.478/ 2016, Art. 1°, IV).

Referida lei municipal contempla a dimensão da participação social dessas pessoas ao instituir o Conselho Municipal de Imigrantes (Lei Municipal nº 16.478/ 2016, Art. 5º §1º). Dessa forma, a própria concepção dessa política não seria possível com a ausência de ações coordenadas com a sociedade civil, em particular com entidades que prestam apoio e assistência a essas pessoas,

vale dizer: Missão Paz,CDHIC, Serviço Pastoral do Migrante, Cáritas Arquidiocesana, entre outras.

Importante enfatizar que o tema das migrações foi contemplado já durante a campanha do candidato Fernando Haddad, em 2012 (SOUZA, 2015). A edição da lei municipal a esse propósito, no apagar das luzes do governo do prefeito Haddad, deve ser considerada a realização de uma promessa eleitoral e, mais do que tudo, uma conquista cidadã.

Para efetivar esses compromissos com as pessoas imigrantes, constitucionalmente desprovidas de direitos políticos (Constituição Federal, 1988, Art. 14 §2º), é central que a sociedade civil organizada atue em conjunto para sensibilizar atores políticos. Nesse sentido, antes da posse de Haddad,foi estabelecida, no âmbito municipal, graças ao diálogo de entidades "especialistas em direitos dos imigrantes"com a equipe d e transição do novo governo a criação de um organismo municipal para essa população na capital paulista (RBA, 2012, *online*) no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), que veio a ser criada pela Lei Municipal nº 15.764/2013 .

No governo Haddad a política migratória da cidade foi capitaneada pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig). Nesta, o foco na "integração social, laboral e produtiva" dessa população é ilustrado por algumas das suas principais ações, tendo como base o "diálogo" e a "participação cidadã do migrante".

Quanto ao diálogo com o poder público, em primeiro lugar, merecem destaque as duas Conferências Municipais sobre a temática dos direitos das pessoas migrantes. A primeira, realizada

em 2013, contou com 695 participantes de 28 nacionalidades (São Paulo (SP), 2017, p. 10), e a mais recente, em 2019, com 384 pessoas de mais de 40 nacionalidades (São Paulo (SP), 2020, p. 22). Ambos os eventos tiveram etapas prévias, também marcadas pela presença significativa de imigrantes.

Na frente de atuação em prol de uma melhor integração social dessas pessoas à vida local, podem ser citadas as ações que levaram à sua maior bancarização, notadamente por meio de acordos assinados entre a Prefeitura de São Paulo e os bancos Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil entre 2013 e 2014 (São Paulo (SP), 2017, p. 15).

2. Importância da bancarização na inserção da pessoa em situação migratória

Um dos tópicos de destaque, dentro dos princípios, direitos e garantias assegurados aos migrantes, é o acesso a serviços bancários (art. 3 XI) , e, de maneira específica, à abertura de conta bancária (art. 4, XIV). Essa medida demonstra uma intenção de facilitar, por meio do acesso bancário, a inserção laboral do migrante. Ao mesmo tempo, sustenta uma política mais ampla de inclusão social, que reconhece ao migrante a possibilidade de empreender, poupar, receber remuneração fazer contribuições previdenciárias e efetivar transferências ou pagamentos por meio de canais bancários ou remotos.

Essa possibilidade de aceder aos serviços bancários utiliza uma métrica conhecida e referida como "bancarização". A construção desse indicador está associada à possibilidade de as pessoas (como agentes econômicos) possuírem uma conta bancária e utilizarem um ou mais produtos ou serviços financeiros. Importante enfatizar que, embora não garanta, em nenhum momento, seu acesso ao crédito ou a todos os serviços financeiros disponíveis, na sua acepção mais ampla, este definitivamente já é um primeiro passo na integração social dos migrantes.

O que percebemos é que, ao se inserir esse princípio na legislação concernente aos migrantes, somos remetidos à discussão a respeito de microfinanças e seus distintos espectros. O tema tem origem na constituição, na década de 1970, em Bangladesh, do conhecido Banco Grameen, por Muhammad Yunus. Essa iniciativa promovia o acesso a rendas e valores a pessoas vulneráveis: comunidades pobres, ou pessoas vivendo em regiões remotas ou em situação de rendas instáveis ou voláteis (Barr, 2004).

A discussão se esse tipo de arranjo pode levar à redução da pobreza e de desigualdades sociais evoluiu para distintas soluções, todas integradas com a proteção e tutela dos direitos humanos: o acesso a empréstimos a custos mais reduzidos, a possibilidade de exercício de atividades econômicas com o fim de garantir a sustentabilidade econômica, respeitando a dignidade da pessoa, a promoção de políticas públicas buscando desenvolvimento econômico e social. Todas essas vertentes relacionam se entre si e o objetivo comum de promover a inclusão financeira (Cull et al, 2009), no âmbito da qual a bancarização é um termômetro essencial.

Atualmente as diversas vertentes do movimento de microfinanças envolvem distintas possibilidades, modelos e atores, públicos e privados, tais como redes de construção coletiva ou os operadores de microcrédito, pequenos bancos, ONGs ou grupos de doadores / financiadores, como cooperativas ou as chamadas Fintechs, negócios tecnológicos que, além de disponibilizar crédito, oferecem serviços bancários móveis, plataformas digitais e pagamentos digitalizados.

Além desse viés de alcance a recursos econômicos, um ponto a ser destacado é que a inclusão de pessoas no sistema financeiro não representa nenhum tipo de garantia de erradicação de pobreza. Ainda assim, esta é uma das condições mínimas exigidas quando se discutem políticas públicas voltadas a programas sociais distributivos de renda.

Na história econômica brasileira recente essa proposta foi utilizada durante o primeiro mandato de Lula (2002-2005) conhecidas como "pacote do microcrédito" (BARONE; SADER. Por um lado, o estímulo para abertura das chamadas contas bancárias simplificadas e a oferta de crédito de pequenos valores, sem vinculação obrigatória a atividades produtivas (oferecidas também nas modalidades consumo e crédito consignado). Por outro lado, a formação de cooperativas de crédito de livre associação e, ainda, a operação, por meio dos bancos públicos, de uma grande rede de correspondentes bancários (em casas lotéricas, padarias e farmácias).

Tais medidas denotam a ampliação da oferta de serviços financeiros às populações de baixa renda e foram fundamentais para a implantação de programas sociais, como o Bolsa Família.

Este mesmo movimento de bancarização, como é sabido, teve aumento expressivo neste ano de 2020, com a disponibilização do novo auxílio emergencial à população em função da pandemia de Covid-19.

Com a implementação desta métrica de bancarização para os migrantes, por meio da Lei de Migração, a primeira constatação possível é que se trata da validação de instrumentos já testados e consolidados, que são reconhecidos, inclusive em diversos países, como forma de inclusão financeira, e, portanto, com expectativa de geração de impactos econômicos e sociais positivos

Além de estas disposições tornarem possível aos migrantes o acesso a créditos e a atividades produtivas, bem como o recebimento de valores, o consumo, e a possibilidade de poupança, sua bancarização pode implicar também na contratação de seguros, transferências de valores para o exterior, além da maior segurança relativa às suas poupanças e patrimônios. Cabe enfatizar que essas oportunidades refletem uma estratégia voltada à sua sustentabilidade e ao seu desenvolvimento econômico, indicando ademais uma correlação com a interação social dos migrantes e a comunidade que os acolhe.

Como conclusão importa enfatizar que a perspectiva do apoio estatal (em todos os níveis de governo) a auto organização dos migrantes no momento histórico de uma pandemia global que está se transformando em uma sindemia e que indubitavelmente agravará, ainda mais a situação econômica da comunidade internacional como um todo. Portanto a auto organização dos migrantes é uma vertente crucial da proteção dos direitos humanos centrada no sujeito.

Referências

BARONE, Francisco Marcelo; SADER, Emir. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. *Rev. Adm. Pública,* Rio de Janeiro , v. 42, n. 6, p. 1249-126, 2008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000600012 [acesso: 20/10/2020]

BARR, Michael S. Microfinance and Financial Development. IN: Michigan Journal of International Law, 26, no. 1 (2004): 271-96. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=articles [acesso: 20/10/2020]

BRUMES, Karla R. "Estudos sobre migrações: desafios, diversidades e evoluções". *Leopoldianum*, v. 39, n° 107/108/109. Santos: Unisantos, 2013. pp. 13-30. Disponível em: http://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/470 [acesso: 20/10/2020]

CULL, Robert; DEMIRGUC-KUNT, Asli; MORDUCH, Jonathan, 2009. *"Microfinance tradeoffs : regulation, competition, and financing", Policy Research Working Paper Series 5086*, The World Bank. Disponível em: http:// documents1.worldbank.org/curated/en/846571468339264494/pdf/WPS5086.pdf [acesso: 20/10/2020]

Rede Brasil Atual (RBA). *Imigrantes cobram de Haddad plano municipal de defesa dos estrangeiros*. [recurso eletrônico]. Reportagem de 18/12/2012. Disponível em: www.redebrasilatual.com.br/radio/2012/12/entidades-de-imigrantes-cobram-de-haddad-plano-municipal-de-defesa-dos-estrangeiros/ [acesso: 20/10/2020]

SÃO PAULO (SP). *Relatório da Coordenação de Políticas para Migrantes na Gestão 2013-2016*. Prefeitura de São Paulo, 2017. Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/

direitos_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig_portugues.pdf [acesso: 20/10/2020]

SÃO PAULO (SP). *Relatório Final da 2ª Conferência de Políticas para Imigrantes*. Prefeitura de São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/conferencia_imigrantes/index.php?p=280479 [acesso: 20/10/2020]

SOUZA, Beatriz de B. "Pelos imigrantes: experiências com direitos humanos e imigração na Prefeitura de São Paulo (2013-2014)". *Aracê*: Direitos Humanos em Revista, v. 2, p. 221-238. São Paulo, 2015. Disponível em: https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/61 [acesso: 20/10/2020]

PARTE III

VISÕES MULTIDISCIPLINARES DA MIGRAÇÃO

Xenofobia: entre o marco legal e a estrutura social

Maria Luiza Santos

A legislação sobre as migrações no Brasil durante muito tempo, mais precisamente 37 anos, vigeu com base na Lei 6.815, de agosto de 1980, mais conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Nessa perspectiva, o migrante era visto como ameaça à soberania nacional uma vez que "o Estado tinha como pretensão proteger-se do imigrante" (MORAES, 2017, p. 36). Suas disposições tratavam dos procedimentos, documentação, extradição, naturalização e expulsão daqueles que migravam. Estabelecia ainda o Conselho Nacional Brasileiro de Imigração e suas competências, no sentido de coordenar a política no âmbito das migrações. A ênfase dada na lei estava direcionada a segurança nacional, interesses socioeconômicos do Brasil e na defesa do trabalhador nacional.

A norma vigorava com um caráter explícito de fiscalização com a possibilidade de punir e expulsar imigrantes que fossem entendidos como ameaça (VENTURA, 2010). De cunho conservador e nacionalista, a lei tinha como foco a proteção dos trabalhadores nacionais e a garantia da segurança nacional, como já

explicitado, evidenciando um modelo complexo de burocracia e entraves para imigrantes, sem estabelecer direitos. Desse modo, a partir de 2013, fez-se necessária a reformulação legislativa no que concerne aos não nacionais, em razão de os descompassos entre os dispositivos que se encontravam vigentes não refletirem os anseios do novo momento histórico.

Gelson Fonseca Junior (1998) registra essa divergência, ou melhor dizendo, essa tentativa de equalização quando evidencia as décadas de 1980 e 1990 como um momento de "renovação de credenciais", pois foi o período da desconstrução das instituições da ditadura e da construção de novas em consonância com o direito internacional dos direitos humanos. Kenicke e Lorenzetto (2017) citam como exemplo claro disso, a edição da Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, que definia mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil, mas que vigorou por bom tempo atrelado às doutrinas de segurança nacional que evidenciavam o estrangeiro como uma ameaça, o que retratava mais uma vez o desalinho registrado anteriormente.

No ano de 2017, o Estatuto do Estrangeiro foi revogado pela Lei nº 13455. A nova Lei de Migração, de autoria do senador Aloysio Nunes, amplamente discutida desde 2013 é sancionada em 24 de maio de 2017, em consonância com princípios e direitos fundamentais situados na Constituição de 1988, contrapondo-se ao arcabouço jurídico em que se fundamentava o Estatuto do Estrangeiro. "A Lei 13.445/2017, a Lei de Migração, cumpre importante papel enquanto norma que é resultado de lutas para a construção de condições materiais e imateriais, voltada ao alcance dos

objetivos dos quais se revestem os direitos humanos" (Friedrich ET AL., 2020, p.12). Composta por 125 artigos, com seus parágrafos, incisos e alíneas, recebeu críticas por ocasião dos vetos e críticas ainda mais contundentes frente a sua regulamentação, mesmo assim é considerada por muitos como avanço, como registra Oliveira

> Apesar dos vetos, cabe destacar que o novo arcabouço legal representa um grande avanço no trato da questão migratória no Brasil e abre a perspectiva de esperança para os coletivos migrantes que já se encontram por aqui, para aqueles que estão por vir e para os brasileiros que emigraram para o exterior. O maior avanço de todos, sem dúvida, foi acabar com o anacronismo do Estatuto dos Estrangeiros, aparato jurídico inspirado num regime de exceção, cuja base se assentava na doutrina da segurança nacional e que vigorava mesmo depois da aprovação da Constituição Democrática de 1988, que, entre outros objetivos, se colocava como missão sepultar os resquícios jurídicos da ditadura militar. (OLIVEIRA, 2017)

Entendida também como um novo paradigma para as questões migratórias, a Lei foi recebida por organismos internacionais, bem como institutos nacionais, como uma conquista no sentido

de assegurar garantia de direitos àqueles que se deslocam. Nesse segmento, a nova Lei é destacada ainda por seu viés de Direitos Humanos, como registra Carolina Claro

> Amplamente considerada, a Lei de Migração tem nítido viés de direitos humanos da pessoa migrante, tanto em razão do seu texto como ao se analisar sua hierarquia jurídica, subordinada à CF/1988, e também dos tratados internacionais de direitos humanos – a maioria desses tratados está internalizada no ordenamento jurídico brasileiro no mesmo nível hierárquico que a nova lei. (CLARO, 2019)

Grandes expectativas, aceitação frente a alguns vetos, discordância com a maioria deles e incompreensão diante da regulamentação deram o tom da realidade à nova Lei. Apesar de instigante a verificação sobre o que está postulado e a realidade que se estabelece na sociedade nesses três anos de vigência da nova Lei, voltamos a atenção aqui para uma questão específica do marco legal: o combate à discriminação. Em consonância com o objetivo assumido pelo Estado Brasileiro (CF/88, art. 3º, IV), a Lei 13.445/17, em seu art. 3º, inciso II, institui o princípio da não discriminação, inclusive em razão dos critérios ou procedimentos pelos quais o migrante ingressou no Brasil (art. 3º, IV). Nesse

sentido, determina a prevenção e o repúdio à xenofobia e ao racismo, além de permitir a participação do migrante em protestos e sindicatos, sendo vedada a prática de expulsão ou de deportação coletivas (Batista e Bonini, 2017).

Se, embasados nessa realidade, vislumbrarmos o Brasil dos fins do século XIX e início do século XX, em que quase cinco milhões de estrangeiros de várias nacionalidades desembarcaram em terras brasileiras fugindo de más condições de vida, fome, guerras, pobreza e doenças, entendendo ser o país o lugar propício para reconstrução das suas vidas, a questão do preconceito e da xenofobia iria ser percebida, mas a repressão frente a movimentos que suscitassem tais discussões, bem como a veiculação de notícias e campanhas seriam severamente combatidas, uma vez que a política adotada era a de incentivo a imigração europeia. A tese defendida era de que o homem branco europeu gozava de melhor saúde, mais beleza e postura civilizacional se comparado a asiáticos, indígenas e africanos, pois o não branco significava atraso. Era o projeto nacional de branqueamento do Brasil.

Hoje, o texto da Lei é rico em seu regramento, prevendo o repúdio ao racismo e à xenofobia, porém a realidade cotidiana demonstra a falta de discernimento e sensibilidade por parte da sociedade, pois a chamada xenofobia estrutural vem à tona cotidianamente alicerçada por uma guerra de narrativas. Ainda fazendo referência ao amparo legal, a Lei 9459, de 13 de maio de 1997, estabelece que sejam punidos os crimes "resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional". No entanto, o migrante, vítima de discriminação, ainda

tem dificuldade de exigir seus direitos, seja evocando a Nova Lei de Migração, que repudia, ou a Lei 9459, que criminaliza. Segundo a advogada Vera Gers, em entrevista ao site do Instituto Adus

> Todo ato de xenofobia — seja verbal, gestual ou discriminatório — deve ser denunciado. O primeiro passo é procurar uma delegacia para que seja emitido um Boletim de Ocorrência (BO). Posteriormente o caso será encaminhado para as delegacias especializadas em crimes de discriminação. Além da notificação, o número de denúncias contribui para que o Estado e o Poder Público possam implementar políticas públicas. (MELLONE, 2019)

Constata-se então que apesar da Lei de Migração ter incorporado uma série de avanços que eram demandados da sociedade civil e dos migrantes, na prática, alguns dispositivos, como os comportamentos racistas e xenofóbicos, entram no que Trigo (2018) apresenta como dualidade entre culturas que se contrapõem com o mesmo desprezo pelos fatos. Realidades são criadas para justificar a inferioridade, a inoperância ou a fragilidade e vitimização do sujeito migrante. O discurso várias vezes repetido além de agressivo ao sujeito migrante homologa narrativas falsas que de tão repetidas ganham credibilidade e respaldo social, a exemplo da chamada "crise migratória" e a "invasão" do país por migrantes e refugiados.

Quando se trata xenofobia como algo que vai além do medo do novo, medo daquele que chega, mas como o desprezo ao imigrante, vê-se que se trata de realidade presente no país, apesar da retórica de que o Brasil é um país acolhedor para todos. Um levantamento em reportagens, noticiários e entrevistas, no ano de 2015, relatam casos de haitianos baleados no centro de São Paulo[1], haitiano morto por dez homens no fim de semana[2] e respostas a pedidos de emprego que dizem "não precisamos de negros nem de estrangeiros", período ainda não amparado pela Nova Lei de Migração, mas já pela Lei 9497/97.

Porém, relatos deixam transparentes as limitações, vulnerabilidades e falta de proteção, que poderiam até ser caracterizados pela falta de uma legislação que amparasse, mas que continuam ocorrendo mesmo depois da promulgação da Nova Lei. Como exemplo, trazemos um fato divulgado em mídias sociais, Mohamed Ali, refugiado sírio residente no Brasil há três anos, foi hostilizado e agredido verbalmente em Copacabana, região nobre do Rio de Janeiro, onde trabalha vendendo esfihas e doces típicos. Os gritos do agressor evidenciam as frases: "sai do meu País!", "O nosso país tá sendo invadido por esses homens bombas, que matam crianças", "Vamos expulsar eles!"[3].

Outro exemplo é de fevereiro de 2018. Traz a manchete: "Família venezuelana é alvo de bomba caseira em Roraima"[4]. Uma criança venezuelana de três anos e seus pais ficaram gravemente

[1] O Globo 09/08/2015
[2] pragmatismopolitico.com.br, 20/10/2015
[3] Carta Capital setembro/2017
[4] Jornal O Tempo (09/02/2018)

feridos na quinta-feira em Roraima, após desconhecidos jogarem uma bomba caseira dentro da casa onde estavam abrigados. As vítimas foram levadas para o hospital, e a criança sofreu queimaduras de segundo grau em várias partes do corpo. E agosto de 2019, Ministério Público do Paraná debate sobre xenofobia e preconceito contra migrantes. Abaixo dois relatos publicados pela Assessoria de Comunicação, de migrantes e da realidade que vivenciam

> As migrantes Gloire Nikalulendo, da Associação das Congolesas da UFPR, e Kamilia Kiminasi, refugiada síria, mestranda na UFPR, falaram das suas experiências com xenofobia como moradoras da capital paranaense. "Se vocês forem às aulas de Português para estrangeiros na UFPR ouvirão relatos de todos os alunos de casos de xenofobia. Não temos coragem ou disposição de ir à Polícia Federal porque tememos ser desqualificados. Como provar o preconceito velado? É difícil", afirmou Gloire, lembrando ainda da discriminação maior que enfrentam os refugiados negros, especialmente as mulheres. Já Kamilia, há cinco anos no Brasil, falou das dificuldades enfrentadas a partir do preconceito geral contra muçulmanos. "Recebemos, sim, tratamento diferenciado, provocações, xingamentos. Somos chamados de terroristas", relatou.

Em fevereiro de 2020, o jornal O Globo circula a manchete: "Racismo e xenofobia *on line* se banalizam e número de denúncias no Brasil diminui "ONG SaferNet registrou, em 2019, 978 queixas de xenofobia e 4310 de racismo, menor volume desde 2012; observa-se que a disseminação do coronavírus aumentou preconceito"[5].

Percebe-se, de acordo com os poucos exemplos que foram aqui registrados, que a vítima de discriminação e xenofobia tem dificuldade de exigir seus direitos, seja por medo, desconhecimento legal ou falta de informação. Com o advento da pandemia, o cenário descrito que já não era confortável devido aos discursos e comportamentos etnocêntricos e racistas piora sensivelmente no que tange aqueles que se deslocam. Em artigo intitulado "Pandemia gera "tsunami de ódio e xenofobia"[6], o secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU) Antonio Guterres registra: "O sentimento contra estrangeiros aumentou online e nas ruas, as teorias de conspiração antissemitas se espalharam e ocorreram ataques contra mulçumanos relacionados com a pandemia".

De forma bem veemente, os insultos frente a asiáticos ascende ainda com mais notoriedade uma vez que a Covid - 19 teve o início da sua disseminação em Wuhan, na China. Comentários preconceituosos e agressivos que antes da pandemia só eram vistos em comunidades extremistas agora circulam por toda a rede. Lovisi (2020) destaca em artigo publicado no jornal Estado de Minas o comentário de um chinês residente no Brasil há 11 anos:

---

[5] ONG SaferNet 11/02/2020.

[6] Agência Brasil 08/05/2020

> Muitas pessoas não leem, não sabem de nada e ficam jogando culpa nos chineses, falando que a gente come qualquer coisa, eu sofro com isso na internet. Sou chinês e nunca comi cachorro e morcego, nem sei onde posso comer isso. A nossa lei não permite comer isso, é ilegal. Quem não tem conhecimento acha que a gente come isso todo dia, questiona Zhang Ding Chun, de 37 anos.

De acordo com reportagem publicada na Carta Capital[7], sobre um estudo israelense, houve um aumento de 900% nas mensagens de ódio contra a China e demais populações de origem asiática, em geral no Twitter. A *startup* L1ght, que usa a inteligência artificial para detectar conteúdo maléfico em redes sociais, registra que

> Segundo nossos dados, boa parte desse ódio e abuso está se dirigindo à China e sua população, bem como a indivíduos de origem asiática em outras partes do mundo". A L1ght indica que, embora as redes tenham servido para compartilhar histórias inspiradoras, também espalham mensagens carregadas de ódio. "Os tuítes tóxicos usam uma linguagem explícita para acusar os asiáticos de serem portadores do novo coronavírus e culpar as pessoas de origem asiática em seu conjunto pela propagação do vírus.

[7] Carta Capital 28/03/2020

Utiliza-se, portanto, a perspectiva do outro como "alguém absolutamente móvel. Como um sujeito que surge de vez em quando através de cada contato específico e, entretanto, singularmente, não se encontra vinculado organicamente a nada e a ninguém, nomeadamente, em relação aos estabelecidos parentais, locais e profissionais" (SIMEL, 2005), que se pode a qualquer momento dizer: não gosto de você, aqui não é o seu lugar, ou você causa repulsa porque quer tomar o meu emprego ou porque transporta pestes, vírus e doenças. Ao assumir tal comportamento, o indivíduo se esquece de que

> O estrangeiro, contudo, é também um elemento do grupo, não mais diferente que os outros e, ao mesmo tempo, distinto do que consideramos como o "inimigo interno". É um elemento do qual a posição imanente e de membro compreendem, ao mesmo tempo, um exterior e um contrário (SIMEL, 2005 p.265).

E que, portanto, não deve ser responsabilizado por algo alheio a seu desejo e a seu poder. Porém, o discurso xenofóbico faz com que muitas pessoas pensem de forma contrária, uma vez que reacende discriminações, resistências e preconceitos. Em entrevista a Deutsche Welle[8], o historiador israelense Yuval Noah Harari discorrendo sobre o vírus e a xenofobia afirma que

[8] DW 26/04/2020

> Acho que o maior perigo não é o vírus em si. A humanidade tem todo o conhecimento e as ferramentas tecnológicas para vencê-lo. O problema realmente grande são nossos demônios interiores, nosso próprio ódio, ganância e ignorância. Temo que não se esteja reagindo a esta crise com solidariedade global, mas com ódio, colocando a culpa em outros países, em minorias étnicas e religiosas.

Tal observação ratifica o jogo de pressão e responsabilidades que perpassa entre fronteiras e distâncias quanto à circulação do vírus, identificando o outro como aquele que se deve temer, que oferece perigo. O temor é real quanto ao vírus, porém, a atribuição de culpas e responsabilidades sai da esfera do medo e entra na esfera do ódio e agressão, o que põe em risco as relações, estruturas e processos sociais.

Os exemplos acima deixam à mostra a vulnerabilidade da população migrante e refugiada no que tange aos comportamentos discriminatórios. Porém, a proteção legal existe, a Nova Lei de Migração é elogiada por organismos internacionais e, em conjunto com a Lei de Refúgio 9474 de 1997, a Lei 9459, de 13 de maio de 1997 que criminaliza atos de racismo e xenofobia, e a Lei sobre Tráfico de Pessoas 13.344, de 2016, colocam o Brasil em uma posição de destaque, tanto na proteção dos direitos do migrante, quanto no combate a organizações criminosas que se aproveitam da migração para a prática

de atos ilícitos. No entanto, Rodrigo Borges Delfin, editor do site Migramundo, chama a atenção para ações que devam corroborar ou andar em paralelo com a legislação.

> "São necessárias políticas públicas de fôlego, que ajudariam a criar um ambiente mais amistoso para o migrante e fomentariam um entendimento mais humano sobre as migrações. E que essas políticas também prevejam não só a assistência física e psicológica às vítimas de xenofobia, mas que punam seus praticantes e tenham canais claros para denúncia. (MELLONE,2019)

Políticas que evidenciem o papel dos direitos humanos e dos deveres humanos, aspecto que pouco se registra. Que chame atenção para os entraves existentes mesmo após os três anos de vigência da Nove Lei de Migração porque muitos ainda resistem a entender que o trabalhador migrante contribui para o desenvolvimento econômico, que paga impostos, que tem direito de acesso a serviços públicos, bem como a educação e a saúde. Que preveja o respeito a manifestações culturais diversas frisando que o Brasil tem sua cultura construída sob as influências de migrantes ao longo da história. Como bem registrou Rivas no dia 18 de dezembro de 2019, dia internacional do imigrante

> Ser imigrante no Brasil, nos dias atuais onde a intolerância comanda alguns setores da sociedade, é um ato de coragem. Encaramos dia a dia um Brasil que é um mistério, ou somos acolhidos, ou rejeitados, nunca se sabe. Às vezes até submetidos a piadas xenofóbicas por aqueles que pregam o ódio, ou pelos setores mais conservadores da sociedade. Mas, a melhor parte é que ser imigrante é um ato de luta, de revolução, de reafirmar a própria identidade. Quem somos, de onde viemos e para o que estamos aqui. Muitas pessoas ainda não tem consciência disso, mas a pluralidade cultural enriquece um país e muitas vezes também enriquece a sua economia. Neste dia é importante reforçar que como imigrantes trazemos junto outros olhares, outras bagagens culturais, que podem contribuir com o Brasil. E lembrar também que o Brasil é um país formado por imigrantes, somos fruto da multiculturalidade. Katherine Rivas, jornalista peruana. (DELFIN, 2019)

Somos fruto da multiculturalidade, mas grande parte se esquece. Somos miscigenados, mas muitos desconsideram tal fato. Queremos ser aceitos, mas nem sempre aceitamos. Pregamos a acolhida, mas na maioria das vezes, "só até certo ponto". Defendemos uma legislação que defenda os direitos humanos e conse-

guimos avançar muito, o que foi positivo diante do anacronismo político e social que vigeu por tanto tempo e deixou herança. Porém, ainda temos muito que avançar, se não no sistema legal, provavelmente em políticas públicas de conscientização e modificação da estrutura social.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Simone.e BONINI, Luci Mendes de Melo.**Lei de Migração no Brasil à luz da crise humanitária no mundo**. In.https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/lei-de-migracao-no-brasil-a-luz-da-crise-humanitaria-no-mundo/, 01/11/2017, acesso em 02/09/2020

Carthaus, Anna. Yuval Noah Harari: **"Maior perigo não é o vírus, mas ódio, ganância e ignorância"** In.DW.com em 26.04.2020 https://p.dw.com/p/3bMIu

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas**. Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 26 | Set. 2019/ Abr. 2020

DELFIN,Rodrigo Borges**. O que imigrantes no Brasil têm a dizer sobre o Dia Internacional do Imigrante**.In. https://www.migramundo.com/, 18/12/2019

Friedrich ET AL., **Comentários a Lei 13.445/2017 A Lei de Migração**. 2020, p.12 ISBN: 978-65-87340-15-9

https://oglobo.globo.com/brasil/**seis-haitianos-sao-baleados-em-ataques-em-sao-paulo**-17125575 Acesso em 21/08/2020

https://www.pragmatismopolitico.com.br/2015/10/**haitiano-e-assassinado-a-facadas-por-10-homens-em-santa--catarina**.html Acesso em 21/08/2020

https://www.otempo.com.br/brasil/**crianca-venezuelana--e-seus-pais-sofrem-atentado-em-roraima-**1.1572101 Acesso em 28/08/2020

http://mppr.mp.br/2019/08/21837,10/MPPR-debate-**xenofobia-e-preconceito-contra-migrantes-e-refugiados**.html Acesso em 28/08/2020

https://oglobo.globo.com/sociedade/racismo-xenofobia--on-line-se-banalizam-numero-de-denuncias-no-brasil-diminui-24242017 Acesso em 30/08/2020

https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-05/**pandemia-gera-tsunami-de-odio-e-xenofobia-alerta-onu** Acesso em 02/09/2020

https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/04/27/interna_gerais,1142295/**xenofobia-uma-outra-doenca-que--veio-com-o-coronavirus**.shtml Acesso em 02/09/2020

https://correio.rac.com.br/_conteudo/2020/03/agencias/918198-**discurso-de-odio-contra-china-cresce-de--forma-alarmante**-no-twitter-por-coronavirus.html Acesso em 02/09/2020

Gallotti Kenicke, P.H. e Lorenzetto, B.M. 2017. **O estatuto do estrangeiro e a mudança da fundamentação da política migratória brasileira**. *Direito e Desenvolvimento*. 8, 2 (dez. 2017), 195-209. DOI:https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v8i2.559.

Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997

LEI Nº13455 de 24 de maio de 2017

MELLONE, Maurício. **Xenofobia é crime**. In. Instituto ADUS. https://www.adus.org.br/15/08/2019. A cesso em 14/08/2020

MORAES, Matheus Wellington de. **Fronteiras e Descasos: Uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova lei de migração.** 2017. 56 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2017, p. 36. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/11533/Moraes_Matheus_Wellingtonde.pdf?sequence=1>. Acesso em 12 fev. 2018.

OLIVEIRA, Antonio Ribeiro Tadeu de. **Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças**. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO (IMPRESSO), v. 34, p. 171-179, 2017

SIMMEL, G. **O estrangeiro**. In: MORAES FILHO. E. (Org.). Sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

Trigo. Luciano. **Guerra de narrativas** – a crise política e a luta pelo controle do imaginário. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2018.

VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; OLIVEIRA, Mariana S.C.; LIGIERO, Adriana P.. **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, n. 2, 2017 p. 253-266

VENTURA, Deisy; ILLES, Paul. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração**? Le Monde Diplomatique Brasil. Agosto de 2010.

Lei de Migração no Brasil e a saúde de migrantes e refugiados/as: quais avanços e desafios?

Silvana Maria Bitencourt
Cristiane Batista Andrade
Daniela Lacerda Santos
Tatiana Giovanelli Vedovato

A saúde de migrantes e refugiados/as é um direito a ser assegurado a todos que realizam deslocamentos pelo mundo. A Organização Mundial da Saúde (OMS) considera primordiais as políticas públicas de atenção à saúde de migrantes e refugiados/as e reitera a importância de se atentar para "determinantes sociais dos deslocamentos" (VENTURA e YUJRA, 2019, p. 35). Dessa forma, a não garantia do acesso ao sistema de saúde intensifica as vulnerabilidades das pessoas em processo de migração. Portanto, há a necessidade de políticas públicas de saúde que garantam que migrantes e refugiados/as tenham acesso aos atendimentos na saúde pública, qualquer que seja a condição de deslocamento (VENTURA e YUJRA, 2019).

Sendo assim, este texto tem por finalidade analisar os avanços e os desafios da Lei de Migração nº 13.445 de 2017 e sua (des)articulação com a saúde de migrantes e refugiados/as. Desse modo, ele está dividido em duas seções. A primeira versa sobre a Lei de Migração e a saúde de migrantes e refugiados/as que estão no Brasil, na qual são analisados os desafios e avanços da referida legislação. A outra seção discute o Sistema Único de Saúde (SUS) e a atenção à saúde de migrantes e refugiados/as no Brasil.

A Lei de Migração no Brasil e a saúde de migrantes e pessoas em situação de refúgio

A Lei nº 13.445 trouxe avanços no que diz respeito ao enfrentamento de todas as formas de discriminação, racismo e xenofobia das pessoas em deslocamento territorial, assim como a não discriminação relativa aos motivos pelos quais houve a migração (BRASIL, 2017). Situações de racismo e xenofobia que afetam diretamente migrantes no Brasil já foram verificadas a partir dos resultados de pesquisa de vários estudos sobre migração no Brasil (ROCHA *et al*, 2020; ARRUDA-BARBOSA *et al*, 2020; MARTIN *et al*, 2018).

Esse aspecto abordado na lei é de fundamental importância, pois possibilita a garantia de proteção contra essas formas de violência, que podem estar relacionadas aos fluxos migratórios, visto que os deslocamentos humanos, sobretudo de mulheres, são permeados por situações que as colocam em riscos para a saúde e

de vida, enfrentados ainda nos países de origem, como é o caso das venezuelanas (ANDRADE *et al,* 2020), o que pode repercutir ao longo da vida e nas trajetórias dessas pessoas.

Na referida lei, em seu artigo 4º, inciso 8º, é afirmada a garantia do "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". Também é citada a obtenção de visto temporário ou de autorização de residência para tratamentos de saúde em território brasileiro para aqueles que são migrantes e refugiados/as (BRASIL, 2017; VENTURA e YUJRA, 2019).

Um dos avanços a serem considerados é que no artigo 8º é evidenciada a "[...] impossibilidade de se criar barreiras aos migrantes em relação às políticas públicas já existentes no Brasil" (FRIEDRICH *et al*, 2020, p.65). Assim, a concepção de que a Lei de Migração traz para os migrantes em termos de direitos assegurados dentro do território brasileiro reafirma o que a Constituição Federal de 1988 aponta em termos de direitos dos cidadãos e dever do Estado em oferecer saúde pública independente da nacionalidade do usuário (BRASIL, 1988).

Chamamos a atenção para o fato de que na Lei de Migração (BRASIL, 2017) não há qualquer menção à saúde de modo mais específico, ou seja, não existe uma articulação com a proposta do SUS, a ponto de deixar evidenciado que enquanto política pública é garantido o direito à saúde a todas as pessoas em território nacional, independente da nacionalidade (BRASIL, 1990). Ademais, não há nenhuma menção de como o sistema de saúde brasileiro pode

contribuir para a divulgação de informações sobre a saúde enquanto direito a todos que estão em território nacional.

A população migrante e refugiada pode encontrar dificuldades no acesso ao sistema de saúde no Brasil, tendo em vista que os aspectos culturais e idiomáticos são diferenciados no país, além dos próprios obstáculos encontrados pela população brasileira que podem estar relacionados ao acesso aos medicamentos, à morosidade na espera de atendimentos, à dispensa no trabalho para a realização de consultas no sistema de saúde, dentre outros (ROCHA *et al.*, 2020). Dessa maneira, a efetividade da legislação brasileira sobre a migração deve ter um caráter dialógico com o sistema de saúde, sobretudo com a gestão de políticas públicas para que migrantes e refugiados/as possam ter acesso aos programas de prevenção e tratamento de doenças.

Outro questionamento é sobre a situação de refúgio, pois de acordo com Cierco (2017) os refugiados/as têm a intenção de se livrar de situações que impõem riscos de vida e saúde. São pessoas que nem sempre podem escolher o país de destino, ou seja, acabam se deslocando para países que são possíveis e, nesse caso, há implicações para a dinâmica social e adaptação ao novo contexto de vida (CIERCO, 2017). Assim, essa reflexão nos impõe uma dinâmica para se pensar nos deslocamentos forçados e, portanto, nos agravos à saúde que envolvem os processos de refúgio.

Em decorrência de os refugiados/as estarem em circunstâncias em que muitas vezes são obrigados a deixar o país de origem devido às perseguições de cunho religioso, étnico, político, dentre

outros, a saúde mental pode estar comprometida. Não raro são os casos em que há violências e rompimentos do núcleo familiar: "Essa separação é enfrentada de forma repentina, por meio de um deslocamento abrupto, tenso e que pode incluir o tratamento degradante ou desumano" (VENTURA eYUJRA, 2019, p.78). As autoras enfatizam que embora o número de refugiados/as no Brasil não seja expressivo, é preciso atentar-se para as vulnerabilidades extremas relativas à vivência prévia de violências, mortes e estigmas.

Considerando as diferenças culturais a partir das suas crenças, estilos de vida, língua e o sofrimento que já carregam em seus corpos/emoções em termos de "ter que migrar" muitos de maneira bastante precária para continuar sobrevivendo (MARTIN et al., 2018). Esses aspectos precisam ser incorporados à lei, garantindo a promoção de políticas públicas em saúde que promovam cursos de capacitação para que os/as trabalhadores/as da saúde tenham acesso ao histórico de cada coletivo migratório, assim como de suas culturas.

O que se torna um desafio para a implementação de políticas públicas de saúde para migrantes e refugiados/as é que a Lei nº 13.445/2017 é generalista e tende a homogeneizar todos os migrantes em um só corpo, deixando os aspectos culturais a desejar, ou seja, o diálogo intercultural, que poderia ser efetivado na perspectiva da migração e área de saúde, como a gestão, o desenvolvimento das políticas e profissionais do SUS, nem sempre é realizado na dinâmica do cuidado em saúde.

O Sistema Único de Saúde e a Atenção à Saúde de migrantes e refugiados/as

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) foi instituído um sistema público de saúde de acesso universal no país, cujo princípio da universalidade tornou-se tacitamente conhecido como um sistema de caráter abrangente para todo cidadão residente em território nacional (CAMPOS *et al.*, 2015). No entanto, nenhuma lei posterior, nem mesmo a Lei Orgânica da Saúde - Lei nº 8.080- (BRASIL, 1990) que estabelece os princípios estruturais e as diretrizes organizativas do SUS, mencionou o acesso dos/as migrantes aos serviços de saúde no Brasil.

Somente 27 anos depois da institucionalização do SUS que a Lei da Migração estabelece que todo migrante em território nacional possui o direito ao acesso a serviços públicos de saúde. Entretanto, essa lei não aborda que esses serviços públicos de saúde estejam organizados em rede cuja gestão é descentralizada para os municípios, ou seja, não orienta como o/a migrante ou refugiado/a terá acesso aos serviços de saúde.

Nos últimos anos, alguns estudos têm sido realizados sobre o acesso dos/as migrantes aos serviços de saúde, principalmente pela Estratégia de Saúde da Família (ESF) (ANDRADE *et al,* 2020), modelo estruturante da Atenção Primária à Saúde (APS), que funciona como porta de entrada do sistema (CAMPOS *et al*, 2015). Contudo, são estudos incipientes, que ainda trazem relatos de discriminação, com escassez de estudos a respeito do acesso dos/as

migrantes aos outros níveis de atenção à saúde do SUS.

Apesar dos avanços de uma lei específica para migração, existem dificuldades de compreensão e informação sobre os direitos adquiridos pelos migrantes e refugiados/as, mesmo que a legislação garanta o acesso à saúde, assistência social, educação e previdência social, visto que essas dificuldades são exacerbadas com as limitações impostas pelas diferenças culturais, idiomas e "condições pregressas", muitas vezes determinantes para a decisão de migrar (FRIEDCH *et al,* 2020, p.25). Da mesma forma, não está claro que os migrantes e refugiados/as necessitam ter residência física em um território definido para serem cadastrados na ESF e, consequentemente, encaminhados para outros níveis de atenção, de acordo com suas necessidades de saúde.

Outro aspecto que chama atenção está relacionado ao trabalho em saúde, já que o cuidado é intrínseco a esse processo e, portanto, precisa ser considerado como uma relação social que é construída em termos de quem cuida e quem é cuidado. Além disso, o trabalho de cuidado envolve dimensões não apenas práticas, cognitivas, mas emocionais, sexuais e relacionais (SOARES, 2012).

Assim sendo, os profissionais deveriam estar capacitados para lidar com as diferenças culturais, ou seja, terem condições de relativizar sobre "o outro", este que se encontra em um território estranho do seu país de origem, muitas vezes vivenciando os desafios da língua e a vulnerabilidade social e econômica que afetam, coletivamente, os membros de uma nação, como é o caso da situação de refúgio dos venezuelanos (MARTIN *et al.,* 2018).

Apesar de o público migrante ser inexpressivo em termos numéricos na sociedade brasileira, ainda são encontrados casos de racismo e xenofobia para com os migrantes e refugiados/as, como discutido anteriormente. Entretanto, os próprios trabalhadores/as da saúde revelam seus preconceitos e limitações nos atendimentos a essa população, quer seja em vulnerabilidade ou não. Há carências de políticas públicas que promovam curso de formação profissional para aprender diferentes idiomas para o acompanhamento de migrantes e também o oferecimento, na formação profissional, da incorporação dos conceitos da abordagem antropológica, como o etnocentrismo, o relativismo cultural, a alteridade, a interculturа etc.

Na pesquisa de Arruda-Barbosa *et al.* (2020), que abordou venezuelanos refugiados/as na cidade de Bela Vista, Roraima, as autoras, por meio de entrevistas semiestruturadas com técnicos/as em enfermagem, comprovam como estes não estavam preparados/as para receber esse público, considerando não apenas suas dificuldades de lidar com as diferenças culturais e sociais dos migrantes e refugiados/as, mas também suas precárias condições de trabalho em termos de demanda, número de profissionais e infraestrutura adequada e compatível para lidar com as demandas de migrantes, somadas ao da população brasileira.

Sendo relevante, nesse caso, não apenas cursos para migrantes aprenderem a língua portuguesa e os aspetos da cultura brasileira, mas profissionais de saúde aprenderem o espanhol e se beneficiarem culturalmente com esses povos que migram, efetivando, assim, o diálogo intercultural. Conforme refere Fleuri (2005), a

intercultura trata de "um complexo campo de debate entre as variadas concepções e propostas que enfrentam a questão da relação entre processos identitários socioculturais diferentes, focalizando especificamente a possibilidade de respeitar as diferenças e de integrá-las em uma unidade que não as anule" (p.91).

Como é o caso, por exemplo, dos refugiados/as venezuelanos/as, sendo pessoas que chegam, muitas vezes, com uma saúde bastante comprometida, considerando a crise econômica e política que a Venezuela passa, situação que tem refletido diretamente em sua população (ANDRADE *et al,* 2020).

Situações de como eles/as lidavam com seus corpos, cuidados e saúde precisam ser (re)conhecidas pelos/as profissionais. Segundo Arruda-Barbosa *et al.* (2020), quando se trata de um agravo de maior complexidade, o/a profissional precisará saber explicar para o/a migrante ter conhecimento de como deverá se cuidar e os procedimentos a fazer para tratar do seu problema de saúde. Contudo, no estudo sobre venezuelanos refugiados/as, as autoras constataram como a questão da língua é limitante para o profissional, pois por não dominar o idioma do migrante encontra dificuldade para o diálogo sobre os diagnósticos e os prognósticos de saúde.

O conhecimento das especificidades de cada grupo de migrante, ou seja, suas demandas e necessidades, é necessário para que as relações e vínculos terapêuticos se estabeleçam no cuidado em saúde. Um exemplo são os venezuelanos/as que, desfavorecidos economicamente, foram migrando de maneira bastante problemática ao percorrerem grandes distâncias a pé, logo ficando

dias em exposição nas ruas e expondo seus corpos aos ambientes insalubres e sem segurança. Assim sendo, concordamos com Guerra e Ventura (2017, p.124): "Pelo fato da possibilidade de uma parcela de imigrantes serem afetados negativamente pela experiência migratória é que se tornam imprescindíveis normas e práticas institucionais que visualizem essas vulnerabilidades e atendam às necessidades específicas desse segmento, de forma a garantir o direito ao acesso à saúde deste grupo".

Vivências que ao longo dos deslocamentos tendem a afetar diretamente a saúde física e mental desses refugiados/as, especialmente as mulheres que carregam em seus corpos as marcas de uma história que coloca todas em situações de violência de gênero, especialmente a violência sexual (ANDRADE *et al,* 2020).

Vale ressaltar que, a despeito da legislação brasileira que assegura a integralidade, universalidade e a gratuidade do SUS a todos que estão em território nacional (BRASIL, 1990), as mudanças da reforma fiscal advinda com a Emenda Constitucional 95 de 2016 (EC95), acarretando uma diminuição dos investimentos na saúde pública e, consequentemente, impactando a saúde da população, "indicam que teremos, objetivamente, caso persistam as ações de desfinanciamento, um SUS cada vez menor, precarizado, equivalente a cerca de um terço do que hoje é capaz de disponibilizar à população brasileira (MENEZES *et al.*, 2020, p.68).

Nesse sentido, se há restrições nos investimentos nas políticas públicas de saúde, com influências do neoliberalismo, por conseguinte, há diminuição na contratação de profissionais para atender às demandas e especificidades da população em território

nacional. Assim, urge a garantia do sistema de saúde público consolidado pela legislação do SUS para que todos possam ter garantida sua saúde e o direito à vida.

Considerações Finais

Um dos avanços na legislação sobre migração no Brasil diz respeito aos direitos que todos/as têm à saúde, independente da nacionalidade. A garantia de acesso ao sistema de saúde público, universal e gratuito foi uma conquista advinda com a Constituição Federal de 1988 e com a implementação do SUS.

Partindo do exposto, constata-se a necessidade de avanços em políticas públicas que promovam cursos de formação para os trabalhadores da saúde, a partir do tema da migração, pontuando especificidades das condições sociais, culturais e históricas. Estas que têm proporcionado os deslocamentos de pessoas tanto para os países do Norte quanto do Sul. Assim, nesse texto, ao focarmos os avanços e desafios da lei, buscamos refletir sobre os migrantes que vivenciam maior vulnerabilidade social e econômica, como é o caso dos refugiados/as.

Nesse contexto, a promoção de políticas públicas poderá promover relações interculturais entre migrantes e trabalhadores da saúde, considerando que a construção de diálogos interculturais poderá fortalecer políticas de reconhecimento identitário para o público migrante, assim como este também terá conhecimento sobre o que é ser profissional da saúde no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. B.; BITENCOURT, S. M.; SANTOS, D. L.; VEDOVATO, T. G. Venezuelanas no Brasil: trabalho e gênero no contexto da Covid-19. In: Rosana Baeninger, Luís Renato Vedovato, Shailen Nandy, Catarina von Zuben, Luís Felipe Magalhães, Paolo Parise, Natália Demétrio, Jóice Domeniconi (Org.). Migrações internacionais e a Pandemia de Covid-19. 1ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População, 2020, v. 1, p. 426-434.

ARRUDA-BARBOSA, L.; SALESB, A.F.G.; SOUZA, I.L.L. Reflexos da imigração venezuelana na assistência em saúde no maior hospital de Roraima: análise qualitativa. **Saúde Soc.** São Paulo, v.29, n.2, e190730, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. [Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências].

CAMPOS, G.W.S. et al. Tratado de Saúde Coletiva. 2ª Edição. HUCITEC Editora. São Paulo, 2015. 968p.

FLEURI, R.M. Intercultura e Educação. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 23, p. 91-124, 2005.

MENEZES, A. P. do R.; MORETTI, B.; REIS, A. A. C. dos. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. **Saúde em Debate**, [*S. l.*], v. 43, p. 58–70, 2020.

MARTIN, D.; GOLDBERG, A.; SILVEIRA, C. Imigração, refúgio e saúde: perspectivas de análise sociocultural. **Saúde Soc.** São Paulo, v.27, n.1, p.26-36, 2018.

ROCHA, A.S.P.S.; CUNHA, T.R.; GUIOTOKU, S.; MOYSÉS, S.T. Acesso de migrantes haitianos à saúde pública: uma questão bioética. **Rev. Bioét**, v.28, n. 2, p. 384-9, 2020.

SOARES, A. As emoções do *care*. In: Helena Hirata e Nadya Araújo Guimarães. Cuidado e cuidadoras: as várias faces do trabalho do *care*. São Paulo: Atlas, 2012. p.44-59.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

CIERCO, T. Esclarecendo conceitos: refugiados/as, asilados políticos, imigrantes ilegais. **Fluxos migratórios e refugiados/as na atualidade**. Rio de Janeiro: Konrad, 2017. p. 11–26.

FRIEDRICH, T. S.; SOUZA, I. L. T. S.; CRUZ, T. V.; *et al.* Artigo 4o. *In*: FRIEDRICH, T. S.; SOUZA, I. L. T. S.; CRUZ, T. V. (org.). **Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração**. Porto Alegre: Editora Fi, 2020. p. 48–91.

VENTURA, D. F. L.;YUJRA, V. Q. **Saúde de migrantes e refugiados/as**. Rio de Janeiro: Editora da FIOCRUZ, 2019.

MIGRAÇÃO: EXCEÇÃO QUE CONFIRMA A REGRA DO CONTRATO SOCIAL?

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

1 Introdução

Se não fosse intelectualmente perturbador, seria interessante pensar na "religação de saberes" (MORIN, 2010 p. 21) enquanto um dos propósitos deste século XXI. No entanto, notar a necessidade de se considerar "como essencial: a arte de organizar seu próprio pensamento, de religar e ao mesmo tempo, diferenciar. (...) de favorecer a aptidão natural do espírito humano (...) a relacionar cada informação e cada conhecimento ao seu contexto e conjunto" (MORIN, 2010 p. 21), como uma perspectiva inovadora, apenas consolida nossa imaturidade epistemológica.

Desde 1985, ao proferir a Oração de Sapiência na abertura solene das aulas na Universidade de Coimbra, sagrada em 1987 na obra "Um discurso sobre as ciências", Boaventura de Sousa San-

tos, nos alerta para a estafa do paradigma científico dominante que separa as ciências entre naturais e sociais. O autor propõe um paradigma emergente baseado em quatro pilares, quais sejam: todo conhecimento científico-natural é científico-social; todo conhecimento é local e total; todo conhecimento é autoconhecimento; e todo conhecimento científico visa constituir-se em senso comum (2008, p. 6).

Ainda que em 1918 Bertrand Russel tenha escrito "Introdução à Filosofia Matemática" "na prisão durante o verão" (SLATER *apud* RUSSEL, 2007 p. 7), o esforço que faz no prefácio do livro para estabelecer a linha que diferencia um e outro, nos permite identificar a dificuldade em se reconhecer uma simbiose natural do conhecimento para consigo, também no início do século XX:

> Muito do que é exposto nos capítulos que se seguem não deve ser propriamente chamado de "filosofia", embora as matérias envolvidas fossem incluídas na filosofia quando não existia para elas nenhuma ciência satisfatória. A natureza da infinidade e da continuidade, por exemplo, pertenceu à filosofia, mas hoje faz parte da matemática. (...) Talvez não se possa argumentar que a *filosofia* matemática no sentido estrito, inclui resultados científicos definidos como os que foram obtidos nessa região. (grifos no original) (RUSSEL, 2007 p. 15).

Mesmo com a força ontológica das temáticas conduzindo à produção de saberes fronteiriços, a didática cartesiana parece instituir-se não importa a que custo. Era assim em 1918, e continuou assim em 2018, e segue seu curso às portas de 2021.

É neste contexto de convergências teóricas, tratando o conhecimento enquanto unidade, em lugar dos nichos gnosiológicos, que o presente texto se encontra. O objetivo é discutir a possibilidade de se considerar o ânimo migratório como atitude excepcional que acaba confirmando a existência de um contrato social.

Para tanto, em um primeiro momento explicitamos o que entendemos por Paradoxo da Exceção com auxílio de Bertrand Russell, base de nossa discussão, e resgatamos o requisito da coletividade como fundamental para consolidação do contrato social nos três expoentes desta teoria – Hobbes (1973), Locke (1973) e Rousseau (1973). Em um segundo momento, definimos migração a partir da Lei 13.445/2017 para discutir em que medida ela pode consolidar a existência de um sistema estatal contratualista no Brasil, a despeito de simbolizar quebra de contrato nos países de origem desses migrantes.

2 Paradoxo da Exceção: aquilo que confirma a existência de um contrato social.

De acordo com o Dicionário de Filosofia, paradoxo pode ser entendido como "contrário a princípios que se retêm bem estabe-

lecidos ou a proposições científicas" (ABBAGNANO, 1982 p.712). Já o Dicionário de Filosofia de Ferrater Mora (2001) aborda três noções distintas de paradoxo – lógica, existencial e psicológica –, do qual nos interessa o primeiro, pois foca na discussão semântica.

Identificado desde a antiguidade, o paradoxo lógico possui Bertrand Russell como o principal expoente de suas variáveis, podendo ser traduzido na seguinte máxima "nada pode ter nenhuma relação, R, com justa e precisamente aquelas coisas que não têm elas mesmas a relação R" (THOMPSON *apud* FERRATER MORA p.2022).

A teoria dos tipos lógicos de Russel (WHITEHEAD; RUSSELL, 2001) demonstra algo que confirma a si mesmo, a partir de uma percepção de que a relação R se auto afirma nas relações em que já existe. Chamado de "versão popular" (BASSANI, 2017 p. 171), o paradoxo do barbeiro permitiria uma compreensão simplificada da ideia aqui destacada.

Há em Sevilha um barbeiro que reúne as duas condições: 1- faz a barba a todas as pessoas de Sevilha que não fazem a barba a si próprias, e 2- só faz a barba a quem não faz a barba a si próprio. O ciclo vicioso parece se fazer presente ao questionar se o barbeiro faz a barba a si próprio ou não, pois que se a fizer, não poderia, já que seria uma violação da condição 2, mas para atender a condição 1, deve fazê-la. Bassani (2017) explica com propriedade como o paradoxo da exceção se faz presente:

> A situação do barbeiro não é diferente, porque a classificação exigida deixa o

> próprio barbeiro de fora, o que caracteriza a inexistência do barbeiro. Para Smullyan, o barbeiro barbeava todos os habitantes da cidade que não faziam a própria barba, mas nunca barbeava qualquer habitante que fizesse a própria barba. Ora, claramente um barbeiro assim não existe, pois a pergunta é: e o próprio barbeiro, em que conjunto está? Automaticamente, são excluídas as duas únicas possibilidades de classificar o barbeiro, semelhante ao exemplo análogo acima. Uma solução ao paradoxo que não deixa de ser interessante. (p.172)

Ainda que Bassani (2017) esteja interessado em acrescentar a limitação temporal na leitura do paradoxo, tendo como base Bridgman, a fim de encaixar a presença do barbeiro em ambas as condições a depender do momento em que elas se realizem, à proposta do presente texto interessa justamente a suspenção da figura do barbeiro enquanto uma exceção que confirma a existência das regras.

Agora, se a teoria contratualista enfrenta um problema teórico-filosófico-prático, certamente é o da confirmação da existência de um contrato social. Ao ponderar sobre os limites e perspectivas das teorias contratualistas, em especial as de Hobbes (1973), Rousseau (1973) e Locke (1973), Manzo-Ugas (2019) reforça que "*pensaron estos filósofos en una sociedad en la cual cada individuo estaba*

unido por lazos de identidad en un territorio determinado, y este individuo debía desprenderse de una parte de su libertad para ser cedida al constructo"(p.445), indicando que tais laços e restrição territorial já não existem devido às deturpações causadas pela globalização que impõe novas/outras configurações sociais, econômicas, culturais e também territoriais, ao encontro de um Estado contratualista autoritário, que justamente pela postura não democrática e de violação da efetivação de direitos fundamentais, quebra a essência daquilo que se contratou.

Não é descabido afirmar que posturas antidemocráticas, centralizadoras e a não efetivação de diversos direitos estabelecidos, no caso do Brasil, constitucionalmente, demonstram uma deturpação e/ou ruptura de um contrato social, entretanto, o problema da expressa identificação de um ânimo de contratar com este Estado, permanece.

Mesmo concordando com Manzo-Ungas (2019) sobre as obrigações do Estado sustentadas por um contrato social, a questão da flexibilização, modificação ou inexistência dos laços identitários que um indivíduo mantém com um território parece ter sido uma dedução muito apressada. Primeiramente considera-se que, apesar de diferentes propósitos motivarem a criação do Estado para cada um dos contratualistas aqui mencionados, seja para evitar destruição mútua (HOBBES, 1973), proteger a propriedade visando o progresso do homem (LOCKE, 1973), ou para a preservação da liberdade civil e manutenção dos direitos (ROUSSEAU, 1973), nos três identifica-se a coletividade como fator crucial, e *lócus* das relações entre indivíduos e Estado. Fato que, embora também te-

nha sido explorado por Manzo-Ungas (2019), ficou em segundo plano, pois defende o autor que os processos de autoritarismo e globalização sobrepuseram essa qualidade.

Em segundo plano, identificar que a despeito de uma gestão contrária ou não condizente com aquilo que se determina em cartas constitucionais ou afins, a crítica a esse tipo de gestão em lugar de permitir apenas uma compreensão do sucateamento estatal – foco do texto de Manzo-Ungas (2019) –, também revela uma vontade de não se entregar ao processo de desmantelamento e de desrespeito aos direitos fundamentais e humanos. Ademais, vale também uma discussão sobre a relação entre constituições fática e simbólica já que, como bem explorou Neves (1996), muitas vezes há uma leitura fantasiosa da constituição capaz de cegar aqueles que defendem um Estado de Bem-Estar, travando lutas discursivas já perdidas, porque disputadas em campos inexistentes.

De qualquer das formas, se há resistência, há ânimo de defesa do tal contrato social, e talvez o que mova esse ânimo seja justamente a presença de um laço identitário do indivíduo com seu território, foco inclusive das discussões territoriais dos povos originários[1]. Não estariam aí reunidos os três elementos que, classicamente, são entendidos como determinantes de um Estado: povo, território e soberania? (SANTOS, 1998). Inclusive soma-se ao caso, situação bastante comum no Brasil após os golpes[2]: um resgate racional do uso dos símbolos nacionais, levados ao extremo em tempos de governos ultraconservadores. Preocupar-se com o

[1] Cf. SIMÕES, 2020.

[2] Cf. VENCO; ASSIS, 2017.

mau uso da bandeira nacional, também demonstra um ânimo que requer respeito com a diversidade que compõe aquele Estado.

Mas o problema da comprovação expressa e não apenas tácita de um contrato social, ainda persiste. Como interpretar a permanência no país daqueles que demonstram o ânimo contrário ao sucateamento e ao desmonte estatal? Seria uma anuência? Talvez ao respondermos positivamente, estaríamos cometendo o mesmo equívoco que a própria legislação brasileira, ao nomear "reincidente" também aquele que retorna às condições análogas à de escravo, como se fosse o responsável por sua situação de exploração. Se na reincidência de crimes já temos dificuldades com afirmativas que passam ao largo dos elementos sociais que poderiam criar condições para uma conduta reprovada pela sociedade, quanto mais na busca pela sobrevivência.

Assim como o trabalhador "não pode carregar consigo, além de todas as flexibilizações de sua dignidade, um termo que pese, entre outras coisas, como sua a escolha em violentar-se." (NAGASAKI; ASSIS; FIGUEIREDO, 2019 p. 739), também não seria correto atribuir uma anuência tácita daquele que luta em favor de seu país, mas dele não sai.

Se ficar não expressa a existência do contrato, então, talvez, pelo Paradoxo da Exceção, sair demonstraria a ausência desse ânimo, entretanto, em consonância com a própria literatura sobre migrações, tal ânimo não passa a se manifestar por que não existem mais laços identitários com o território, mas que a dor de permanecer acaba sendo muito maior do que aquela de sair[3].

[3] Ver: Livros e periódicos Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó"

Nesse sentido, comprovamos a existência de um contrato social, justamente pela quebra do contrato, ou seja, por sua exceção. Nenhum contratualista abordou sobre por que não contratar, uma vez que não contratar é precisamente desconsiderar as necessidades que impõem a existência de um Estado Contratualista.

Estão reunidos os elementos principais nessa decisão: de um lado o Estado e de outro o indivíduo, que insatisfeito com a condução do conjunto social que forma a coletividade, decide deixar de contratar – nem sempre de modo definitivo – com aquele lugar onde possui laços identitários territoriais.

Parece óbvio pensar que não é a saída que estabelece a existência de um contrato, mas a reentrada em outro país, pois que configuraria um novo ou outro contrato social; no entanto, nesse caso, não há entrada em outro país sem saída de um país qualquer, e veremos adiante que, de acordo com a legislação brasileira, para os não nacionais, nascer pode não ser suficiente para garantir o primeiro contrato social, como é o caso dos apátridas.

3 Migrantes e Estado: contratantes e contrato

De acordo com o artigo 1º inciso II da Lei n.º 13.445 de 2017, a Lei de Migração, migrantes são pessoas nacionais de outros países ou apátridas que trabalham ou residem e se estabelecem temporária ou definitivamente no Brasil, de forma que o apátrida deve ser entendido como pessoa que não seja considerada como

(NEPO/UNICAMP), disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros.php.

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 (art. 1º, IV).

A partir da lei brasileira, a primeira coisa que podemos constatar tendo como base a definição de apátrida é que o fato de nascer não lhe vincula automaticamente a um contrato social, pois que a pessoa pode não ser considerada nacional por nenhum Estado de acordo com as legislações desses mesmos Estados. Talvez que a discussão desse cenário fosse levar a problematizações de um contrato social draconiano, tendo como pano de fundo a dignidade humana nos moldes indicados por Assis, Vedovato e Simões (2018): como o Estado que surge, justamente da vontade de indivíduos, pode ter uma vontade de não contratar com um indivíduo nascido em seu território? Por ter acabado de nascer, ainda não tem ânimo contrário à soberania estabelecida; então, qual o perigo que este indivíduo representa para um Estado? A que tipo de coletividade esse Estado quer representar?

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR[4] a apatridia é uma invisibilização da pessoa, ocorrendo por diversas razões "como discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países".

O segundo elemento em evidência na legislação brasileira é o ânimo do estabelecimento no país: uma vez oriundo de outro,

[4] https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/

pode ser temporário ou definitivo. Vale dizer, ao considerar essas opções o Estado entende que é possível contratar também temporariamente, não apenas definitivamente, reconhecendo a opção de cessação contratual.

Interessante notar que se a Seção I da lei traz as definições daqueles que estão aptos a contratar, a Seção II já indica os princípios e as garantias desse contrato. Nesse sentido, o artigo 3º expõe os princípios e as diretrizes da política migratória brasileira, que reforça, de diferentes formas, um tratamento humanitário, sem criminalização da migração e repudiando a xenofobia. Afora o fato de que a xenofobia se relaciona diretamente com a Lei n.º 7.716/1989 que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, reclamando mais do que um repúdio e uma prevenção conforme disposto no inciso II do artigo 3º da Lei de Migração, há preocupação com o acolhimento nos campos sociais, familiares, laborais e culturais daquele que contrata.

No artigo 4º, ainda que reforçadas as garantias que dão ao migrante condição de igualdade frente aos nacionais, o inciso VI, direito de reunião para fins pacíficos, embora fortaleça um direito já constitucionalmente previsto, como não é uma reprodução do artigo 5º, inciso XVI da Constituição Federal (todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente), pode dar a entender que há uma tendência por parte dos migrantes a reuniões não pacíficas.

A leitura dos textos normativos sempre é associada ao ordenamento jurídico, e nesse caso, o inciso em comento não apresenta qualquer problema, pois em acordo com a Constituição Federal, mas é também lido considerando o espectro de seu objeto, no caso, a migração. Desde o atentado de 2011 às Torres Gêmeas – não que o mundo careça de exemplos de violação de direitos humanos, mas esse se destaca, pelo lugar e pela conotação globalizada dos princípios de liberdade e democracia enquanto símbolos daquele país, e exemplos a serem perseguidos pelos demais – a xenofobia a um determinado grupo aumentou, e a preocupação com suas reuniões ainda que em templos religiosos passou a ser monitorada, o que causa efeitos para além daquelas terras[5]. Nesse contexto, ressaltar que as reuniões devem ser pacíficas, pode ser mal interpretado quando da temática migratória. A menção ao direito de reunião em consonância ao direito dos brasileiros é suficiente para deixar claro os limites dessas reuniões, sem destacar o aspecto que justamente pode desencadear um entendimento xenofóbico e, portanto, excludente, o que reforça a hipossuficiência de uma das partes desse contrato.

A partir do artigo 5º, temos os trâmites específicos, os quais devem seguir princípios constitucionais, de direitos humanos, mas também e principalmente aqueles previstos nos artigos 3º e 4º. A observância dos princípios nos atos administrativos, lidos em uma perspectiva estóica, em especial considerando o caso dos prazos, se torna essencial, pois são eles que humanizam os processos reconhecendo o conjunto de dificuldades enfrentadas por migrantes,

[5] E.g. FELÍCIO, 2018; TOSTES, 2011.

ainda que tenham a vontade de contratar com o Brasil (ASSIS;VEDOVATO;SIMÕES, 2018).

4 Considerações finais:

A partir de um encadeamento simples de ideias, podemos afirmar que o Estado Contratualista é totalmente dependente daqueles que com ele contrata, ou seja, seus nacionais; o próprio parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal também afirma que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Entretanto, a estrutura que sustenta o Estado Contratualista coloca os contratantes (nacionais, povo) em posição de hipossuficiência frente a esse mesmo Estado que deveria servi-los. Essa característica de retroalimentação povo-Estado, é o que caracteriza a dificuldade em estabelecer expressamente a relação contratual.

A proposta do uso do Paradoxo da Exceção é justamente para destacar os contratantes como principais na relação contratual, por meio do qual reconhecemos e apontamos a questão mais complicada de uma instituição criada por uma coletividade e a ela submissa, qual seja: poder, em última instância, ignorar tais condições contratuais iniciais, tornando-se a parte mais forte.

Se o poder emana do povo, se esse mesmo povo determina um Estado Contratualista, então não poderia ser possível a um Estado decidir não contratar com alguém, pois que o povo não quereria ter um entre eles em condição suspensa, justamente para

que se adeque totalmente às questões que regem aquece mesmo povo e seu território, afirmando a soberania do referido Estado.

Trata-se da superação do mesmo problema presente em frase de Hannah Arendt (2004), cuja repetição automática e constante muitas vezes não permite compreender aquilo que a filósofa quis dizer. Ao afirmar que a essência dos direitos humanos é o direito a ter direitos, nos chama a atenção para a inversão de uma lógica imposta em especial no III Reich – mas que com ele não surgiu, nem sumiu – de que quanto mais pessoas forem contempladas com uma vasta gama de direitos, tão mais plenamente cada um de nós pode exercer seus próprios direitos. A segregação e a exclusão impedem não só o direito do segregado e excluído, como também daqueles que segregam e excluem, pois sempre devem ficar alertas na manutenção de seus direitos (elevados a privilégios diante dos demais), já que não os compartilham com todos[6].

Acolher o migrante e acabar com a possibilidade de uma figura como o apátrida, é reforçar direitos a partir do reconhecimento, da extensão e da atribuição desses mesmos direitos na gênese daquilo que organiza uma sociedade contratualista: o Estado Contratualista.

---

[6] Sabemos que Hannah Arendt tem uma proposta que não se associa diretamente às discussões contratualistas, conforme assevera Brito "O direito a ter direitos, segundo Arendt, não se fundamenta na natureza humana, conforme os contratualistas ou as declarações das Revoluções Americana e Francesa, mas sim na sua concepção de humanidade. Ela vai buscar na moral universalista e cosmopolita kantiana o conceito de humanidade e atribui a ele a dimensão política necessária para se compreender o espaço público internacional, em que o direito a ter direito decorre do mero pertencimento a ela, não se dissolvendo nos limites de cada nação." (2013 p.180), mas vai ao encontro de uma compreensão do Estado Contratual tendo seres humanos como a parte mais importante desse contrato.

Sendo assim, para além de identificar que existe uma relação contratual, especulamos também que ela não parece justa, e é nesses aspectos que devemos concentrar as discussões dos direitos humanos, que nos permitem falar da humanidade enquanto unidade plural, desvendando que o tema, muito longe de ser próximo do romantismo de panfletagem, de fato é uma discussão onde "Eu me sinto jogado no mar, à noite, no frio, de um navio em movimento" como sempre diz o Prof. Dr. Luis Renato Vedovato, baseado no livro O incolor Tsukuru Tazaki e seus anos de peregrinação de Haruki Murakami.

5 Referências Bibliográficas:

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. 2ªed. São Paulo, SP: Mestre Jou,1982.

ARENDT, H. **As Origens do Totalitarismo**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2004.

ASSIS, A.E.S.Q.; VEDOVATO, L.R. ; SIMOES, M. C. . Estoicismo, migrações e direitos humanos: considerações teórico-filosóficas. In: BAENINGER, R.; CANALES, A.; SILVA, J.; VEDOVATO, L.R.; MENEZES, D. N.; FERNANDES, D.; SILVA, S.; PERES, R.; ANUNCIAÇÃO, C.; DOMENICONI, J. (Org.). **Migrações Fronteiriças**. 1ª ed.Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" - NEPO/UNICAMP, p. 655-663, 2018.

BASSANI, D. A. Uma análise construtivista de alguns paradoxos. In: **Tempo da Ciência**, v. 14, n.28, p.165-177, Jan/Jul. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em Setembro/2020.

BRASIL. **Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Lei nº 7.716, de 5 de Janeiro de 1989**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em Setembro/2020.

BRASIL. **Lei de Migração. Lei n.º 13.445 de 24 de maio de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em Setembro/2020.

BRITO, F. A ruptura dos direitos humanos na filosofia política de Hannah Arendt. In: **Kriterion**, Belo Horizonte , v. 54, n. 127, p. 177-196, Jun. 2013 .

FELÍCIO, L.F.M.. O Daesh, a Crise dos Refugiados na Síria e a Xenofobia de Governo na Europa. In: **Espaço Aberto**, v. 8, n. 2, p. 77-92, 2018.

FERRATER MORA, J. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo, SP: Loyola, 2001.

HOBBES, T. Leviatã. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1973.

LOCKE, John. Carta Acerca da Tolerância. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo, SP: Abril Cultural. 1973.

MANZO-UGAS, G. A. Constitucionalismo autoritario. El incumplimiento de las obligaciones estatales y ciudadanas como hipótesis de la fractura del contrato social. In: **Díkaion**, Chia, v. 28, n. 2, p. 440-464, Dez. 2019.

MORIN, E. **A religação dos saberes: o desafio do século XXI**. 9. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2010.

NAGASAKI, J.Y.; ASSIS, A.E.S.Q.; FIGUEIREDO, E. H.. Análise do impacto e eficiência das políticas públicas de prevenção de reincidência ao trabalho análogo à de escravo no Brasil. In: FONSECA, I.C.M. FONSECA, L. (Org.). **Desafios do direito no século XXI: uma reflexão luso-brasileira sob o signo interdisciplinar.** 1ed. Minho, Portugal: Escola de Direito da Universidade do Minho Centro de Investigação em Justiça e Governação, p. 729-752, 2019.

NEVES, M. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica

da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 33 n. 132, p. 321 – 330, Out./Dez. 1996.

ROUSSEAU, J.J. O Contrato Social. Discurso Sobre a Origem da Desigualdade Entre os Homens. Ensaio Sobre a Origem das Línguas. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo, SP: Abril Cultural. 1973.

RUSSELL, B. **Introdução à filosofia matemática**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2007.

SANTOS, B.S. **Um discurso sobre as ciências**. 5ªed. São Paulo, SP: Cortez, 2008.

SANTOS, M. **Território: globalização e fragmentação**. 4ª ed. São Paulo, SP: Hucitec,1998.

SIMÕES, B. M. M. **Ausência de direitos: discussões sobre**

a formação territorial dos povos indígenas no Brasil Império. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito do Sul de Minas. 2020.

TOSTES, A. P. Associativismos de extrema direita na era pós 11 de setembro. In: **Mediações**, v. 16, n. 2 p. 123 – 139, 2011.

VENCO, S. B.; ASSIS, A.E.S.Q. A ponte, o golpe, a travessia e o resultado: neo-deficientes cívicos?. In: LUCENA, C. PREVITALI, F. S. LUCENA, L. (Org.). **A crise da democracia brasileira.** 1ed.Uberlândia, MG: Navegando Publicações, p. 279-290, 2017.

WHITEHEAD, A. N.; RUSSELL, B. **Principia Mathematica**. 3 vols, Merchant Books, 2001.

DIREITO A EDUCAÇÃO DO IMIGRANTE: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA LEI DE MIGRAÇÃO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO DO CAPITALISMO

Guilherme Perez Cabral

Nosso propósito é apresentar breve reflexão sobre o direito à educação do imigrante. Não no sentido da defesa de agenda caricata em que a palavra "educação", e o acesso por grupos marginalizados, aparece como panaceia a remediar todo tipo de mal. O propósito é menos esperançoso. Pois crítico em relação ao que o sistema educacional, num país terceiro-mundista como o Brasil, inserido na dinâmica da globalização do capitalismo neoliberal, pode fazer para a construção de um mundo melhor, mais justo e inclusivo, como, aliás, tem propugnado a UNESCO (2015), principal organização internacional atuante na governança global em matéria de educação.

Pretendemos, a partir da Lei de Migração (nº 13.445/2017), em especial os artigos 3º e 4º – que passam pela temática, ainda que em termos genéricos – e apoiado nas demais normas internacionais e nacionais que o abordam, estabelecer os contornos gerais do direito do imigrante, em situação regular ou irregular no país, à

educação. Isso de modo a abranger: i) o direito de acesso (e permanência); e, para além dele, evitando a redução do debate ao aspecto quantitativo; ii) os fins da educação ao final prestada. Afinal, de que educação estamos falando?

Tudo a nos conduzir a um quadro promissor em termos da garantia de matrícula, cujo resultado – a escolarização –, porém, se negligenciado, pode se desvirtuar em reafirmação da desumanização do outro, na negação de nossa vocação histórica de *ser mais*: "Vocação negada na injustiça, na exploração, na opressão" (FREIRE, 2011, p. 40). Trata-se do reconhecimento do estrangeiro como titular de direito, a educação, que, como dado da estrutura capitalista da qual emerge, serve a fins específicos. Direciona-se à adaptação (não à resistência) à realidade de exclusão e dominação que se tornou tão poderosa (ADORNO, 2005). Orienta-se, nessa medida, à *internalização* resignada da posição a nós atribuída na hierarquia social e das respectivas expectativas e formas de conviver (MÉSZÁROS, 2008). Efetiva-se, enfim, como direito à inclusão em sistema que exclui. Se espaços críticos permanecem, por sua precariedade, pouco de emancipação deles podemos esperar.

1. Começamos falando do sujeito de direito, o imigrante. Nos termos do Art. 1º, § 1º, inciso II, Lei de Migração, é a "pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil". À margem dos conceitos de nacionalidade e cidadania, conformados pela noção liberal-iluminista de Estado-nação, compõe categoria cuja definição jurídica nos é dada por exclusão.

A *nacionalidade*, direito humano fundamental de *pertença* a um povo, elemento constitutivo do Estado (HABERMAS, 2012) aparece como pressuposto da *cidadania*, em que se combinam, com Marshall, três dimensões de direitos – direitos de liberdade, de participação e direitos sociais –, assim assegurando, no plano normativo, os atributos necessários à participação, em igualdade de condições, na formação racional da vontade estatal (HONNETH, 2009). Implica, de qualquer forma, a possibilidade de *distinção* (SCHMITT, 2008), com a exclusão dos outros que não pertencem ao *nós*, contraponto facilitador da coesão de agrupamento social (FREUD, 2011).

Tratamos, aqui, do imigrante. Na definição, repisamos, por exclusão e na linha do disposto na Lei de Migração, é o não-nacional. A pessoa que se estabelece "num Estado de que não é nacional" (Artigo 02, Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias). É a "Pessoa que chega a outro Estado com o propósito de residir nele", define a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2003).

Não dispondo do direito de pertença ao grupo em que se encontra, é – pelo menos, pode ser – excluído de direitos em que este se desdobra. Afirma-se, é verdade, um mínimo de proteção. Se, por um lado, o reconhecimento ou não do vínculo de nacionalidade e a admissão estrangeiro, no território, estão abrangidos no poder soberano do Estado; por outro, a presença deste exige o respeito a conjunto mínimo de direitos (MAZZUOLI, 2018). É o que defende a perspectiva monista e universalista do direito internacional, atribuindo-lhe primazia em relação ao ordenamen-

to interno e nele identificando um conjunto de normas cogentes, válidas e obrigatórias independentemente da vontade estatal.

Entre nós, no intuito de promover "mudança de paradigma da legislação migratória" – até então subordinada, nos termos do Estatuto do Estrangeiro, a temas de "segurança nacional ou de controle documental do acesso a mercados de trabalho" – a Lei de Migração pretende abordar a temática sob a perspectiva dos Direitos Humanos (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014, p. 06).

Integra, então, à política migratória do país, entre outros princípio e diretrizes, a universalidade dos direitos humanos, com o "acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais", entre os quais a educação (Art. 3º, incisos I e XI). No Art. 4º, retomando o Art. 5º, caput, Constituição Federal, garante a "inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade", mas não apenas aos "brasileiros e aos estrangeiros residentes no País". Assegura-a ao "migrante", em condição de igualdade com os nacionais, somando, ainda, conjunto de direitos humanos, não só os individuais, mas também sociais. Destaque à educação.

Quanto à definição de "migrante", abrangia, conforme o Art. 1º, § 1º, inciso I, aprovado pelo Congresso Nacional, qualquer "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". O inciso em questão, contudo, foi vetado. Justificou o então Presidente da República, Michel Temer, que o conceito "demasiadamente amplo de migrante", estenderia a todo estrangeiro, em qualquer condição migra-

tória, a igualdade com os nacionais. De fato, era o intuito da Lei, dentro da perspectiva universalista anunciada. O Presidente retoma-o para afirmá-lo uma violação da Constituição. E o texto ficou assim. Extenso rol de direitos humanos fundamentais atribuídos a sujeito indefinido.

2. A despeito disso, reconhece-se o direito de acesso à educação ao imigrante, mesmo o indocumentado. Os artigos 3º e 4º da Lei de Migração são preenchidos de significados com o aporte do direito internacional e interno. Seus contornos são definidos, a partir da "textura aberta" (HART, 2011) dos documentos políticos-jurídicos, respeitando minimamente os limites semânticos das palavras e os núcleos de significado jurídicos já institucionalizados – que em alguma medida restringem tal abertura. Isso, na disputa pela interpretação "autêntica" do texto, cooptada, não podia ser diferente, por quem tem mais poder (KOSKENNIEMI, 2016; HATLEY, 2019).

No sistema internacional, não há um tratado que se dedique ao conjunto dos direitos humanos fundamentais dos imigrantes. De todo modo, estão contemplados, ainda que indiretamente, na referência ao direito à educação, numa série de tratados que seguiram a Declaração Universal dos Direitos Humanos: Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, 1960 (Decreto Federal de promulgação nº 63.223/1968); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966 (Decreto Federal nº 591/1992), especificamente o Art. 13; Artigos 28 e 29 da Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989 (Decreto Federal nº 99.710/1990); e Protocolo Adicional à Convenção

Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), 1988, destaque ao Artigo 13 (Decreto Federal nº 3.321/1999).

A redação dos textos muito se assemelha, complementando-se. A educação é colocada no rol de direitos universais que podem ser invocados por qualquer pessoa, "sem distinção alguma", citando-se, dentre outras, a fundada na "origem nacional". Reconhecem o direito à educação de "todas as pessoas", ao menos, à educação primária de forma obrigatória e gratuita, com a garantia da acessibilidade física e econômica, sem discriminação (COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999). Mencionados expressamente na Convenção de 1960, os estrangeiros residentes no território têm garantido o acesso ao ensino "nas mesmas condições que seus próprios nacionais" (Art. 3º, § 1º, alínea "e").

Com base nestes textos convencionais, a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes (2016) reafirma: ainda que regidos por marcos jurídicos distintos, eles têm os mesmos direitos humanos universais. E estabelece, dentre outros compromissos, a atenção prioritária aos direitos das crianças, como a educação, independentemente de sua condição migratória.

Trata-se de postulados também presentes no âmbito do sistema interamericano. No Parecer Consultivo nº 18/2003, sobre a condição jurídica e os direitos de migrantes indocumentados, a Corte IDH, atribuindo o caráter cogente aos princípios da igualdade e não discriminação, em indissolúvel vínculo com a obrigação de garantir direitos humanos, assevera: "a qualidade migratória de

uma pessoa não pode constituir, de nenhuma maneira, uma justificativa para privá-la do desfrute e do exercício de seus direitos humanos". Tratamento distinto só se "razoável, objetivo, proporcional" e desde que "não lese os direitos humanos". Mais tarde, no Parecer Consultivo nº 21/2014, sobre os direitos de crianças no contexto da migração, sublinha que sua proteção e o desenvolvimento integral "devem prevalecer sobre qualquer consideração da nacionalidade ou status migratório, a fim de assegurar a plena vigência de seus direitos". Dentre eles, a educação, com o acesso pleno em condições de igualdade.

No ordenamento jurídico brasileiro, retomando o previsto no direito internacional, a educação é afirmada, na Constituição Federal, como direito social (Art. 6º), de "todos", e dever do Estado, família com a colaboração da sociedade (Art. 205), assegurada a "igualdade de condições de acesso e permanência na escola" (Art. 206, inciso I). Isso, sem que seja estabelecida qualquer distinção entre nacionais e estrangeiros, como a que se lê, por exemplo, no Art. 14, § 2º, em relação ao direito de voto.

Tais textos são retomados e regulamentados pela legislação infraconstitucional, valendo mencionar a Lei de Diretrizes e Bases (nº 9.394/1996) e o Plano Nacional da Educação (Lei nº 13.005/2014). Seguem a mesma linha de indistinção. O mesmo se diz do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que lhes confere o gozo de "todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana" (Art. 3º), de modo que *nenhuma* criança ou adolescente seja objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração (Art. 5º).

Todo o esse conjunto normativo, nacional e internacional, conflui na legislação específica – a Lei de Migração –, significando os artigos 3º e 4º, no sentido da afirmação do direito do imigrante, em situação regular ou irregular, documentado ou não, de acesso (e permanência) à educação.

Nessa linha, no âmbito da competência legislativa estadual, a matrícula do aluno imigrante independentemente de documentação, na rede de ensino fundamental e médio, está disciplinada na legislação de São Paulo, por meio da Resolução nº 10/1995 da Secretaria de Educação. Considera a "necessidade de impedir qualquer tipo de discriminação entre criança brasileira e estrangeira documentada ou não" e de se estabelecer "todos os direitos de crianças e adolescentes à educação nas escolas públicas, independentemente de sua nacionalidade ou documentação". Prevê, nessa linha, que "As escolas estaduais que ministram o ensino fundamental e médio deverão receber os pedidos de matrícula dos alunos estrangeiros" (Artigo 1º), havendo a Direção da Escola de "proceder à matrícula dos alunos estrangeiros sem qualquer discriminação" (Artigo 2º).

Os debates quanto à (in)compatibilidade com o disposto no Art. 48 do então vigente Estatuto do Estrangeiro – de acordo com o qual a matrícula em instituição de ensino só se efetivaria se o estrangeiro estivesse devidamente registrado – levaram a manifestações do Conselho Estadual de Educação. Na defesa da legislação estadual, o Parecer nº 445/1997, base da Deliberação nº 16/1997, depois retomado pelo Parecer nº 633/2008.

3. Dessa forma reconhecido, no plano normativo, o direito humano fundamental do imigrante à educação, em termos de acesso em igualdade de condições e sem discriminação, chegamos à segunda questão, referente aos fins desse processo de inclusão. Afinal, educação para quê?

São sempre retomados em tratados internacionais, os objetivos de promoção do pleno desenvolvimento da personalidade; fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; capacitação para a participação efetiva numa sociedade livre (e democrática, acrescenta o Protocolo de San Salvador); favorecimento da compreensão, tolerância e amizade; e promoção da paz. Na Constituição Federal, repetida na legislação supramencionada, são apresentados na tríade: desenvolvimento pleno da pessoa, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício da cidadania.

O vocabulário é genérico, plurívoco. No contexto da globalização do capitalismo, constitui-se em discurso educacional neoliberal. À estruturação global da produção, circulação e consumo, com a dispersão geográfica das relações produtivas (IANNI, 2001), não corresponde, por certo, o reconhecimento do outro, em igualdade de condições, sem discriminação, propugnada nos textos jurídicos. Globaliza-se a exploração capitalista. A universalização dos direitos humanos não é real. Se insistimos em atribuir à educação fins emancipadores – e se, de fato, há precários espaços nesse sentido – é de se atentar ao quadro extrapedagógico profundamente desigual e excludente, do qual o sistema educacional emerge e na reprodução do qual atua.

A internalização de valores, expectativas e posição específica nessa estrutura vem alimentada pela anedota da acumulação original, o *pecado original* dos oprimidos. Esconde história de expropriação e violência, distinguindo, em "tempos remotos", de uma elite laboriosa e frugal, que acumulou riqueza, uma massa preguiçosa e pródiga. Data-se, assim, a pobreza da grande massa, que, a despeito de todo o trabalho, segue sem ter "nada para vender a não ser a si própria" (MARX, 1990).

Dessa perspectiva e diante do fatalismo econômico neoliberal – de ajuste fiscal, redução do Estado e desproteção social –, o preparo para o exercício da cidadania, afirmado na Constituição, o "empoderamento" para a atuação "proativa" na solução de desafios em direção de um mundo melhor, anunciado pela UNESCO, na governança global em matéria educacional (2015), confundem-se, para grande parcela da população, com qualificação para o trabalho. Algum trabalho, compreendido em sua *mobilidade*, em toda a sua fluidez e variações (GAUDEMAR, 1977; FURQUIM, 2020).

Trazido o debate para a economia da educação, com Schultz, pode se falar em educação como investimento no fator humano da produção, de modo a aumentar a competência para o "trabalho produtivo", assegurando lucratividade (para o capitalista) e crescimento econômico. Conhecimento, o "útil" – "mais matemática, ciências e português, sem doutrinação", na proposta do atual Presidente da República (2018, p. 41) – é apreendido como *capital*, porque fonte de rendimento futuro (SCHULTZ, 1973, p. 41 e 53). E o que se forja é o cidadão-trabalhador, desumanizado, coisa trocável e semovente, apta a se apresentar no mercado, como mer-

cadoria livre. Explorado e desprotegido? Não! *Empreendedor*. Mais um no exército de reserva, resignado ao horizonte de sociabilidade dado, do qual o exercício empoderado da cidadania não pode avançar (BOURDIEU, 2007; PAIS, COSTA, 2020).

4. Sendo assim preenchida de significado a textura aberta, inscrita na legislação específica – a Lei de Migração –, do direito à educação do imigrante, a garantia do acesso, bastante estruturada, se justificada em termos da pretensão emancipatória pela afirmação de direitos de grupos marginalizados, não pode perder de vista os papeis exercidos pela educação acessada. Os fins a que se presta. Pois, no final das contas, pode se efetivar como direito à inclusão em sistema social que exclui e explora. Tão comemorada, a garantia do direito significa, então, mais do mesmo. Perpetuação da exclusão.

A bandeira do direito à educação do imigrante, desatenta a tal questão fundamental – a inclusão e emancipação possível no sistema capitalista – pode se concretizar como mensagem perigosamente ingênua de "esperança" (PAIS, COSTA, 2020). Um lugar confortável de ativista dos direitos humanos, compromissado com a luta por um mundo melhor, apesar do cenário desolador de exclusão.

Se constitui etapa importante, a afirmação do direito de acesso (e permanência) à escola não pode, por si só, ser festejada como a grande conquista. Espaços críticos no sistema educacional, insistimos, são precários. A luta pela via de "reivindicações jurídicas" (ENGELS; KAUTSKY, 2012), a efetivação de direitos, como a educação, e sua superação seguem sendo um empreendimento

histórico. Tanto pela via discursiva, em espaços públicos democráticos – no mais das vezes corrompida em linguagem da violência. Como, também, quando esta via é recusada, pela resposta enérgica contra a opressão. Com P. Freire (2011), a reação justificada à real violência, a do opressor, a ferir a vocação histórica dos seres humanos de ser mais. Independentemente de sua "origem nacional". Por mais paradoxal que possa parecer, ele nos lembra, aí podemos encontrar um gesto educativo de amor.

Referências Bibliográficas

ADORNO, T. W. *Educação e emancipação*. Trad. W. Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

BOURDIEU, P. *Escritos de educação*. Rio de janeiro: Vozes, 2007.

COLIGAÇÃO "BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS". *O caminho da prosperidade*. Proposta de Plano de Governo. Brasília, 2018.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (Portaria nº 2.162/13 do Ministério da Justiça). *Anteprojeto de Lei de Migrações e promoção dos direitos dos Migrantes no Brasil*. Brasília, 2014.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment n. 13: The Right to Education* (Art. 13), 1999.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Parecer Consultivo – OC nº 18*. A Condição Jurídica e os Direitos Dos Migrantes Indocumentados, 2003.

_____ *Parecer Consultivo – OC nº 21/2014*. Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional, 2014.

ENGELS, F.; KAUTSKY, K. *O socialismo jurídico*. Trad. L. Cotrim e M. B. Naves. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

FREIRE, P. *Pedagogia do Oprimido*. 50ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

FREUD, S. *O mal-estar na civilização*. Traduzido por P. C. Souza. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

FURQUIM, G. M. *Criminalização e migrações: uma análise sob a perspectiva crítica*. Dissertação (mestrado). Faculdade de Ciências Aplicáveis. Universidade Estadual de Campinas, 2020.

GAUDEMAR, J. P. Mobilidade do trabalho e acumulação do capital, Lisboa: Editorial Estampa, 1977.

HABERMAS, J. *Direito e democracia*: entre factibilidade e validade. Volume 01. 2ª ed. Trad. F. B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

HART, H. L. A. *O conceito de direito*. Trad. A. Mendes. 6ª ed. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian, 2011.

HATLEY, J. Universal values as a barrier to the effectiveness of global citizenship education: A multimodal critical discourse analysis. *International Journal of Development Education and Global Learning*, 11 (1), 2019.

HONNETH, A. *Luta por Reconhecimento*: a gramática moral dos conflitos sociais. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

IANNI, O. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização bra-

sileira, 2001.

KOSKENNIEMI, M. Carl Schmitt and International Law. In J. MEIERHENRICH; O. SIMONS. *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MAZZUOLI, V. O. *Curso de direito internacional público*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MARX. K. *O Capital*. Crítica da Economia Política. Trad. J. P. Barata-MourA. Lisboa: Edições Progresso-Editorial "Avante!", 1990.

MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Educação para a cidadania global: preparando alunos para os desafios do século XXI. Brasília: UNESCO, 2015.

PAIS, A.; COSTA, M. An ideology critique of global citizenship education. *Critical Studies in Education*, 01, Vol.61.1, January 2020,

SCHMITT, C. *Constitutional theory*. Trans. J. Seitzer. Durham: Duke University Press, 2008.

SCHULTZ, T. W. *O capital humano*: investimentos em educação e pesquisa. Trad. M. A. Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

"Todo santo dia, eles vêm pedir água"[1]: migração e necropolítica na Amazônia

Humberto Bersani
Ana Angélica Coelho Barros Oliveira
Luciana dos Santos Silva

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por escopo trazer algumas particularidades da Amazônia relativamente à migração. O estudo da política migratória nesse cenário, mesmo após o advento da Lei nº 13.445/2017 (Nova Lei de Migração) – considerada um marco ao trazer avanços quanto à temática –, revela dificuldades persistentes na efetivação dos direitos previstos, o que encontra múltiplos entraves de ordem institucional, política, cultural, social, entre outros.

Contudo, nesse contexto se destacam alguns elementos que atravessam o fenômeno da migração e se desdobram no olhar construído sobre as pessoas que buscam melhores condições de

[1] Fala de uma comerciante do município de Manaus/AM, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo (MAISONNAVE, 2020).

vida em outro país. Assim, a indagação da origem do discurso de ódio direcionado aos migrantes e reproduzido em diversos espaços conduz as próximas linhas a uma reflexão particular sobre como as relações de poder constituídas atuam e revelam um subsídio para a compreensão desse fenômeno.

De fato, refletir sobre a política migratória na Amazônia e os elementos a ela intrínsecos é uma oportunidade de travar contato com a investigação do atual cenário referente aos direitos humanos, analisando-se as práticas construídas sobre grupos marcados por vulnerabilidade sociojurídica. Buscam-se, portanto, as possíveis pistas à compreensão daquilo que motiva a fala que intitula este artigo, somando-se um termo de natureza religiosa a um contexto que aparentemente não condiz com os discursos promovidos por essa esfera da vida.

POLÍTICA MIGRATÓRIA NA AMAZÔNIA

Os casos recentes de migração para a Amazônia brasileira têm envolvido uma intensa migração transfronteiriça, revelada mediante grande fluxo para os Estados brasileiros. Ao analisar os resultados do Censo Demográfico de 2010, Jakob destaca que "a Amazônia possuía uma população de 25.474.365 pessoas em 2010. Destes, 2.094.017 eram migrantes brasileiros, 9.853 eram migrantes estrangeiros (naturais de outros países) e 323.810 eram migrantes com menos de 5 anos de idade, no período 2005-2010" (2015, p. 254). Em grande parte, venezuelanos (indígenas e não-

-indígenas), motivados pela complexidade cotidiana promovida por crises econômicas, sociais e políticas amplamente reconhecidas (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018; ANISTIA INTERNACIONAL, 2018), vislumbram no Brasil uma acolhida digna, um novo horizonte para o recomeço. Isso se dá, sobretudo, pelo estado de Roraima, onde se encontra região fronteiriça com a Venezuela (SPINDLER, 2018).

A chegada pela fronteira de Pacaraima, no estado de Roraima, anuncia uma estrutura organizada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), além de outras entidades sociais que, além de controlar o fluxo migratório, buscam garantir o atendimento inicial necessário no momento da chegada ao Brasil. A mencionada estrutura integra a Operação Acolhida, força-tarefa humanitária resultante da articulação entre o Governo Federal, agências da ONU e diversas entidades da sociedade civil, tendo sido implementada em 2018 com a finalidade de atender refugiados e migrantes venezuelanos, a partir de eixos correspondentes ao ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização (BRASIL, 2018).

A expressiva mobilidade populacional, direcionada para a Região Norte do Brasil nos últimos tempos, foi marcada com a vinda de haitianos (BAENINGER, 2016), intensificando-se com o fluxo promovido pelos venezuelanos. Contudo, embora o quadro mude em virtude da origem desses fluxos migratórios e das peculiaridades que se apresentam nas vindas desses contingentes, a xenofobia e a responsabilização pelo aumento dos índices de violência no país são elementos constantes que integram o conjunto de discursos de ódio decorrentes desse processo.

Segundo dados da Agência da ONU para Refugiados, no processo considerado o maior êxodo da história recente da América Latina, o Brasil representa o principal destino de refugiados venezuelanos reconhecidos – o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) estima esse contingente em 37.000 pessoas (ACNUR, 2020).

Com o advento da Lei nº 13.445 de 2017 (BRASIL, 2017), denominada Nova Lei de Migração, que sucedeu o marco normativo constituído pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80 (BRASIL, 1980) e pela Lei nº 818/1949 (BRASIL, 1949), um novo horizonte se constituiu em virtude dos princípios norteadores do novo marco, alimentando a esperança de que seria factível a construção de um novo olhar pautado na acolhida humanitária e na implementação de políticas públicas voltadas a instrumentalizar a inclusão social reiteradamente afirmada na gramática dos direitos humanos.

A propósito, a literatura científica destaca a ausência ou insuficiência de políticas públicas referentes a migração, (MAGALHÃES, BOGUS e BAENINGER, 2018; PACÍFICO, 2008). A investigação concernente aos haitianos revela certa solidariedade da população local, sobretudo pela atuação da Pastoral dos Migrantes (ligada à igreja católica), mas esse processo se enfraqueceu com o passar do tempo, dado o prolongamento da situação nas fronteiras (ZIMERMAN, 2017, p. 11).

Por outro lado, no caso dos venezuelanos, o agravamento da crise no país vizinho ocasionou uma expressiva migração, o que suscitou um cenário crítico na fronteira da Venezuela com o Bra-

sil, exigindo maior atenção do Governo Federal e das instituições comprometidas com as questões migratórias, desaguando na implementação da mencionada Operação Acolhida.

No que se refere à Nova Lei de Migração, esta representou uma mudança de perspectiva em termos de políticas migratórias no Brasil, uma vez que esta última foi perspectivada, na história recente do país, com base na antiga doutrina da segurança nacional, notadamente marcada por uma política autoritária cuja premissa maior era a defesa nacional. Contudo, com o avanço expressivo da gramática dos Direitos Humanos e o advento da Constituição Federal de 1988, um novo horizonte normativo passou a ser vislumbrado.

Todavia, o atual horizonte sociopolítico brasileiro revela dificuldades para que se cumpram as premissas instituídas pela Nova Lei de Migração, a exemplo de medidas como a Operação Acolhida, coordenada pelo Governo Federal, onde recentes notícias dão conta das ameaças de despejo a migrantes venezuelanos indígenas e não-indígenas pertencentes à comunidade Ka'ubanoco, na cidade de Boa Vista, em Roraima (MST, 2020). A precarização das condições se intensificou com a pandemia da COVID-19, potencializando a vulnerabilidade de refugiados e migrantes da Venezuela (ACNUR, 2020).

Além disso, o panorama indicado pelo Ministério da Defesa aponta para o encerramento das atividades de assistência em 2021, uma vez que a Operação Acolhida utilizaria somente 25% do orçamento atual. Desse modo, os trabalhos seriam totalmente transferidos aos governos locais, à sociedade civil e também às agências

internacionais, o que levou o Ministério Público Federal (MPF) a requisitar informações (MPF, 2020). A atenção às políticas públicas destinadas à questão migratória faz-se imprescindível – veja-se, a título de exemplo, o intenso fluxo migratório oriundo da Venezuela – conforme a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR, 2020), estima-se que diariamente cerca de 500 venezuelanos atravessam a fronteira com o Brasil.

A realidade dos migrantes venezuelanos, indígenas e não-indígenas, que chegam ao Brasil pela região norte, é marcada por perdas que se configuram para além do lar e da vida fixada no país de origem, distância física de familiares, de suas culturas e de sua identidade. Os efeitos da nova legislação sobre a condição sociojurídica dessas pessoas ainda não impede que, no plano factual, o tratamento seja pautado numa perspectiva de desumanização.

Neste mundo globalizado, fronteiras abrem-se para o capital, as economias nacionais alargam-se para bens e serviços, mas insistem em estreitar-se – quando não se fecha – para o ser humano (TRINDADE, 2008). Assim, rechaça-se qualquer traço da personalidade individual, apagam-se as histórias e sequer são consideradas as motivações que conduziram aquelas pessoas a outro país. As políticas públicas que propõem a inclusão laboral, por exemplo, desconsideram a concepção de trabalho para a população indígena, pondo em risco a aculturação dessas comunidades, para qual o trabalho é entendido como forma de subsistência, não como algo formal, que gera lucro e acumulação (ZIMERMAN, 2017, p. 14).

Para os não-indígenas, a ausência de documentação os torna

ainda mais vulneráveis e os leva para a informalidade, bem como ao trabalho com o sexo, como no caso de jovens mulheres (ZIMERMAN, 2017). O diferente (e dificultoso) contexto enfrentado por muitas mulheres faz com que elas passem a trabalhar no "mercado do sexo", em vista de muitas serem provedoras do sustento dos filhos e não encontrarem no Brasil a perspectiva para recomeço que imaginavam. Conhecidas pejorativamente como "Ochenta" (porque cobram R$ 80,00 por programa), muitas dessas venezuelanas sofrem, além da discriminação, a ausência de informações sobre infecções sexualmente transmissíveis e, dessa forma, ficam expostas, lidando com dificuldades na obtenção de preservativos, bem como no acesso a tratamentos como a PrEP, a Profilaxia Pré-Exposição (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA AIDS, 2018).

A realidade é potencialmente mais complexa e profunda do que os dados ora apresentados, uma vez que analisar as políticas públicas relativas à migração, inclusive após o advento do novo marco legal, é estar diante de uma complexa teia composta por instituições e atores advindos de espaços sociais e realidades distintas. Porém, é inquestionável a fragilidade da política migratória na Amazônia e, embora a modificação legislativa seja um avanço inquestionável, no âmbito material a lacuna de políticas efetivas pode ser explicada por opressões consubstanciadas no racismo, xenofobia e outras formas de discriminação que, numa periferia do capitalismo, convergem para um cenário de política voltada para a morte de grupos indesejados, sendo que os migrantes que buscam uma nova vida na Amazônia indubitavelmente estão entre eles.

RACISMO, XENOFOBIA E NECROPOLÍTICA

A Nova Lei de Migração estabelece em seu artigo 3º, II, que a política migratória brasileira rege-se, dentre outros princípios e diretrizes, pelo "repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação". O texto dispõe ainda, no artigo 4º, que é garantida ao migrante, "em condições de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade" (BRASIL, 2017). No entanto, como supracitado, a realidade tem se mostrado diferente e a tal cordialidade brasileira, exaltada por décadas como uma das principais qualidades e atrativos do país, tem sido posta à prova.

De acordo com o dicionário online Michaelis, xenofobia[2] tem os seguintes significados: "aversão ou rejeição a pessoas ou coisas estrangeiras; e temor ou antipatia pelo que é incomum ou estranho ao seu ambiente". A etimologia do termo revela a justaposição das palavras gregas *xenos* e *fobos,* que significam estrangeiros e fobia, respectivamente. Assim, pode ser entendida como "o medo que leva ao desprezo dos estrangeiros" (VEDOVATO, 2013, p. 105).

Apesar de serem conceitos distintos, a aversão ao diferente revelada pela xenofobia se assemelha substancialmente e associa ao racismo (BOLAFFI et al, 2003), cuja origem está ligada à criação do sentido moderno de raça. Como defende o sociólogo peruano Aníbal Quijano (2019), a ideia de raça surge com a chegada dos

europeus nas Américas, que a utilizaram para justificar, a partir do fenótipo, a suposta superioridade dos conquistadores e o direito de subjugar os demais povos não europeus. Assim, eles passam a se denominar brancos (QUIJANO, 2019, p. 261-262).

Quijano (2019, pp. 266 e 268) explica que a classificação racial passou a ser o "mais eficaz e durável instrumento de dominação social universal", influenciando na divisão do trabalho[3] e impondo a sua cultura e história como a verdade e o progresso: o eurocentrismo [4] tornava-se hegemônico. Daí vem a importância de mencionar suas reflexões, pautadas no pensamento decolonial, uma vez que a partir dele podemos destacar a permanência de uma lógica colonial a operar sobre as relações de poder, de saber e na própria constituição dos sujeitos.

O filósofo camaronês Achille Mbembe diz que a noção ficcional de inimigo torna-se a "base normativa do direito de matar". O intelectual se reporta ao conceito de biopoder apresentado pelo

---

[3] "La clasificación racial de la población, y la temprana asociación de las nuevas identidades raciales de los colonizados con las formas de control no pagado, no asalariado, del trabajo, desarrolló entre los europeos o blancos la específica percepción de que el trabajo pagado era privilegio de los blancos. La inferioridad racial de los colonizados implicaba que no eran dignos del pago de salario. Estaban naturalmente obligados a trabajar en beneficio de sus amos. No es muy difícil encontrar, hoy mismo, esa actitud extendida entre los terratenientes blancos de cualquier lugar del mundo. Y el menor salario de las razas inferiores por igual trabajo que el de los blancos, en los actuales centros capitalistas, no podría ser, tampoco, explicado al margen de la clasificación social racista de la población del mundo." (QUIJANO, 2019, p. 266)

[4] "Esa instancia historica se expresó en una operación mental de fundamental importancia para todo el patrón de poder mundial, sobre todo respecto de las relaciones intersubjetivas que le son hegemónicas y en especial de su perspectiva de conocimiento: los europeos generaron una nueva perspectiva temporal de la historia y re-ubicaron a los pueblos colonizados, y a sus respectivas historias y culturas, en el pasado de una trayectoria historica cuya culminación era Europa. Pero, notablemente, no en una misma línea de continuidad con los europeos, sino en otra categoría naturalmente diferente. Los pueblos colonizados eran razas inferiores y –por ello– anteriores a los europeos." (QUIJANO, 2019, p. 268)

filósofo francês Michel Foucault, aquele em que se define quem deve viver ou morrer, e sua relação com o racismo (MBEMBE, 2018, p. 17). Segundo Mbembe (2018, p. 18):

> Em termos foucaultianos, racismo é acima de tudo uma tecnología destinada a permitir o exercício do biopoder, "este velho direito soberano de matar". Na economia do biopoder, a função do racismo é regular a distribuição da morte e tornar possíveis as funções assassinas do Estado. Segundo Foucault, essa é "a condição para a aceitabilidade do fazer morrer".

Mbembe explica que a escravidão, o "terror moderno", precisa ser vista como uma das primeiras manifestações da biopolítica, pois resultava numa morte social do escravizado, que se via longe de seu local de origem, sem direito sobre seu corpo e sem qualquer status político (MBEMBE, 2018, p. 27). Fala-se, pois, do outro, do diferente, do sem humanidade. Para as formas contemporâneas que subjugam a vida ao poder da morte, o autor dá nome de necropolítica, transportando a noção de biopolítica para as peculiaridades identificadas nas periferias do capitalismo. Mbembe (2018, p. 71) afirma que:

> [...] propus a noção de necropolítica e de necropoder para dar conta das várias maneiras pelas quais, em nosso

> mundo contemporâneo, as armas de fogo são dispostas com o objetivo de provocar a destruição máxima de pessoas e criar "mundos de morte", formas únicas e novas de existência social nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o estatuto de "mortos-vivos". Sublinhei igualmente algumas das topografias recalcadas de crueldade (plantation e colônia, em particular) e sugeri que o necropoder embaralha as fronteiras entre resistência e suicídio, sacrifício e redenção, mártir e liberdade.

O subsídio teórico fornecido por Mbembe é fundamental, uma vez que a necropolítica pode ser identificada pela (re)configuração das relações do mundo contemporâneo, sendo que determinados grupos sociais, como no caso dos migrantes, têm suas condições de vida reduzidas ao status de "mortos-vivos" (e ultimamente mortos, no sentido literal da palavra).

A negação a direitos humanos básicos, não obstante o arcabouço jurídico nos planos nacional e internacional, revela como essência um discurso que se opera dentro de uma lógica que desumaniza e se pauta nas diferenças como elementos definidores dos locais sociais a serem destinados certos grupos.

A necropolítica norteia especialmente o campo institucional, uma vez que os discursos produzidos e as perspectivas destacadas no âmbito das políticas públicas destinadas a migrantes revelam

um processo de legitimação da condição precarizada que atinge os migrantes situados na Amazônia – a precarização evidentemente não se trata de uma exclusividade dessas pessoas, uma vez que determinados grupos seguem sem assistência efetiva por meio de políticas públicas, mas na região amazônica a degradação da condição humana é escancarada, conduzindo um número expressivo de seres humanos à condição de mortos-vivos.

CONCLUSÃO

A Amazônia representa uma região do Brasil cuja migração é marcada pela necropolítica. Embora alguns avanços tenham sido promovidos nos últimos anos, sobretudo quanto às mudanças decorrentes do advento da Nova Lei de Migração, o fato é que a sua efetivação se apresenta distante no horizonte da afirmação dos direitos humanos.

Verifica-se, no plano institucional, que o tratamento dispensado à população migrante é precário e carece sequer de uma perspectiva de integração, tampouco de inclusão social. O discurso que emerge da necropolítica não vai ao encontro da afirmação da condição humana, mas promove a desumanização desses sujeitos, de seus saberes e lhes asseguram uma existência frágil ou a própria morte.

Afinal, o incômodo com o fato de dar água, destacado no título do presente artigo, escamoteia a profundidade e urgência

do tema referente à migração no Brasil e no mundo, uma vez que as práticas sociais nesse contexto podem ser traduzidas pela naturalização da noção de que o migrante deve ser extirpado e a ele é legítimo negar direitos que sequer aos brasileiros são assegurados. Trata-se de um senso comum, explicado sobretudo pelo discurso de ódio, pela xenofobia, pelo racismo e pela necropolítica. Afinal, não há como garantir direitos humanos àqueles que não são considerados como tais. E para assegurar a exclusão social da população migrante da Amazônia o Estado brasileiro tem sido efetivo, sendo a Nova Lei de Migração um mero detalhe no trágico emaranhado plano factual.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA AIDS. **Especial Roraima:** sem informação, prostitutas venezuelanas se expõem às ISTs no Brasil. Disponível em: <https://agenciaaids.com.br/noticia/especial_roraima-sem-informacao-prostitutas-venezuelanas-se-expoem-as--ists-no-brasil/>. Acesso em: 30 set. 2020.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2017/2018:** O Estado dos Direitos Humanos no mundo. Londres: Amnesty International, 2018. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>. Acesso em 28 set. 2020.

ACNUR BRASIL. **Agência da ONU para refugiados**. Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. Disponível em: <https://www.

acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com--maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-a-merica-latina/>. Acesso em 22 de set de 2020.

ACNUR BRASIL. **Agência da ONU para refugiados**. Apelo urgente: COVID-19 intensifica dificuldades de refugiados e migrantes da Venezuela. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/05/13/apelo-urgente-covid-19-intensifica-dificuldades-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela/>. Acesso em: 30 set. 2020.

BAENINGER, R. Et al. (Org.). Imigração Haitiana no Brasil. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2016.

BOLAFFI, Guido *et al*. Dictionary of Race, Ethnicity & Culture. Londres: Sage, 2003.

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Justiça. Justiça e Segurança. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/01/operacao-acolhida-integracao-e-recomeco-para-milhares-de-venezuelanos>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. **Operação acolhida.** Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949. **Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos**. Brasília, DF, 1949. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L0818.htm#:~:text=Regula%20a%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%2C%20a%20perda,a%20perda%20dos%20direitos%20pol%C3%ADticos>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigrão.** Brasília,DF, 1980. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm#:~:-text=L6815&text=LEI%20N%C2%BA%206.815%2C%20DE%2019%20DE%20AGOSTO%20DE%201980.&text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20do,6.964%2C%20DE%2009.12.1981>. Acesso em: 23 set 2020.

BRASIL, Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. **Institui a lei da migração.** Diário Oficial da União, Brasília, 24 maio 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm> Acesso em: 23 set. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Resolução 2/18. Migração forçada de pessoas venezuelanas. 167º período de sessões. Bogotá, 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao--2-18-pt.pdf>. Acesso em 28 set. 2020.

GELEDES. **Xenofobia: definição, fatores de risco e prevenção**. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/xenofobia-definicao-fatores-de-risco-e-prevencao/?gclid=EAIaIQobChMIppayhNaI7AIVFQeRCh0_-ABYEAAYASAAEgLr2_D_BwE>. Acesso em: 24 set. 2020.

JAKOB, Alberto Augusto Eichman. A migração internacional recente na Amazônia brasileira. REMHU, Rev. **Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 23, n. 45, p. 249-271, Dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200249&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 set. 2020.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O Estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: da doutrina da segurança nacional ao desenvolvimento humano.** Curitiba: Edição do Autor, 2016. Disponível em: <https://www.academia.edu/27637134/O_Estatuto_do_Estrangeiro_e_a_Lei_das_Mi-

gra%C3%A7%C3%B5es_da_Doutrina_da_ Seguran%C3%A7a_ Nacional_ao_Desenvolvimento_Humano> Acesso em: 22 set. 2020.

MAGALHAES, Luís Felipe Aires; BOGUS, Lúcia Maria Machado; BAENINGER, Rosana. Migrantes haitianos e bolivianos na cidade de São Paulo: transformações econômicas e territorialidades migrantes. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 26, n. 52, p. 75-94, Abr. 2018 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852018000100075&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 set. 2020.

MAISONNAVE. Fabiano: Sem assistência, índios venezuelanos têm alto índice de mortos e se espalham pelo Nordeste. **Folha de São Paulo.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/07/sem-assistencia-indios-venezuelanos-tem-alto--indice-de-mortos-e-se-espalham-pelo-nordeste.shtml?origin=-folha>. Acesso em 03 ago. 2020.

MAYADAS, N. S.; ELIOTT, D. Integration and xenofobia: an inherent conflict in international migration. **Journal of Multicultural Social Work,** v. 2, n. 1, p. 47-62, 1992.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Melusina, 2011, Spanish Edition Kindle.

MBEMBE, Achile. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte.** São Paulo: N-1 edições, 2018.

MPF. **Ministério Público Federal**. Migração e refúgio: MPF pede informações sobre a Operação Acolhida do governo federal. Direitos do cidadão. 17 de setembro de 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/migracao-e-refugio-m-

pf-pede-informacoes-sobre-a-operacao-acolhida-do-governo-federal>. Acesso em: 25 set. 2020.

MST. **Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.** Comunidade de migrantes venezuelanos e indígenas sofre ameaça de despejo. Disponível em: <https://mst.org.br/2020/09/23/comunidade--de-migrantes-venezuelanos-e-indigenas-sofre-ameaca-de-despejo/>. Acesso em: 25 set. 2020.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. **O Capital Social dos Refugiados:** Bagagem cultural "versus" políticas públicas. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP), 2008. Disponível em: < https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/3969/1/Andrea%20Maria%20Calazans%20Pacheco%20Pacifico.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: Espacio Aberto, vol.28, núm 1, marzo, p 255-301. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12262976015>. Acesso em: 25 set. 2020.

SPINDLER, William. Response stepped up in Brazil as Venezuelan arrivals grow. **UNHCR.** 06/04/2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2018/4/5ac72f194/response-stepped-brazil-venezuelan-arrivals-grow.html#[1]>. Acesso em: 28 set. 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 47, n. 0, 2008.

VEDOVATO, Luís Renato. **Ingresso do estrangeiro no território do Estado sob a perspectiva do direito interna-**

cional público. 2012. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-22042013-110825. Acesso em: 2020-09-28.

ZIMERMAN, Artur (org). **Desigualdade regional e políticas públicas: Impacto dos fluxos imigratórios recentes no Brasil** — Universidade Federal do ABC, Santo André – SP: 2017.

Mediação extrajudicial no Brasil: entre teoria e prática

Isabella Rangel da Silva
Samuel Mendonça

Introdução

O uso de métodos adequados de solução de conflitos vem ganhando força na área do Direito Privado nos últimos anos, motivado tanto por problemas do processo judicial, entre eles a falta de celeridade, alto custo dos processos e formalidade excessiva, bem como pelo aumento da procura por formas de resolver conflitos de acordo com as necessidades de cada caso (Strong, 2014, p. 11). A mediação é objeto do capítulo que resulta de investigação mais ampla, aqui recortada.

Propomos uma ressignificação da resolução de conflitos. Do ponto de vista metodológico, utilizamos a pesquisa bibliográfica e empírica, sendo esta segunda materializada por meio do instrumento questionário, aplicado com diferentes profissionais, conforme caracterização feita posteriormente. Pretendemos demonstrar

que há espaço para a difusão da mediação privada no Brasil.

É possível afirmar, como resultado da investigação, que há potencial transformador do diálogo nas relações humanas; com base na relação de confiança entre as partes, seus advogados e os mediadores, é possível construir um caminho rumo à pacificação e a resolução de conflitos. Do ponto de vista formal, o capítulo apresenta o conceito de mediação, a caracterização dos participantes e a discussão dos resultados.

1. Mediação

Apesar de ter-se consagrado como um importante tópico de discussão e estudo na atualidade, a prática da mediação não é algo novo - podemos dizer que mediar foi uma das respostas ao surgimento recorrente de conflitos nas relações humanas.

Há autores que reconhecem que a prática mediatória era presente em diversas sociedades no ocidente e no oriente há centenas de anos (Faleck e Tartuce, 2014, p. 1). O desenvolvimento das formas de resolução de conflitos está diretamente ligado à cultura desde os primórdios – sendo que muitas destas práticas resistiram ao tempo e às mudanças sociais e políticas, sedimentando-se para formar a fundação da mediação como a conhecemos hoje.

Os primórdios da mediação no Brasil podem ser localizados no preâmbulo da Constituição Federal pátria, onde resta previsto o comprometimento do Estado brasileiro "tanto na ordem interna quanto na internacional, com a solução pacífica das controvérsias"

(Brasil, 1988).

O Conselho Nacional de Justiça instituiu a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses por meio da Resolução 125/2010 e em 2015 foi promulgada a Lei 13.140 – "Lei de Mediação" (Brasil, 2015) – o marco que estabeleceu o arcabouço necessário para a sua aplicação no ordenamento brasileiro tanto no âmbito público como no privado. Estas normas possibilitaram a abertura destas novas formas de acesso à justiça no país. Para melhor delinear o objeto de estudo deste artigo, prosseguiremos à definição de mediação.

A mediação figura entre os métodos adequados de solução de conflito. Francisco José Cahali (2017) a caracteriza como um "instrumento de pacificação de natureza autocompositiva e voluntária, em que um terceiro, imparcial, atua como facilitador do processo de retomada do diálogo entre as partes, antes ou depois de instaurado o conflito." (2017, p. 93). Vemos nesta definição a ênfase no objetivo de retomada e facilitação do diálogo, tornando o conflito uma oportunidade construtiva para as partes.

Para isto, o mediador busca compreender as necessidades das partes e a verdadeira razão do conflito entre elas, deixando que busquem por si só possíveis soluções para seu conflito e motivar a empatia. Esta visão diz respeito ao que que se chama de "transformação do conflito" (Tartuce, 2016, p. 15).

O mediador buscará avaliar os sentimentos e interesses das partes a fim de ajudá-las a levarem o conflito a consequências construtivas. Utilizando-se das ferramentas adequadas e intervenções direcionadas à sua crise de interação, facilitará o diálogo para que

os mediandos cheguem ao entendimento de questões internas de seu conflito, visualizando possíveis soluções em preparo para a composição, se for o caso (Bush e Folger, 2005, p. 52).

Não obstante, se as partes se sentirem confortáveis e seguras para tal, poderão lavrar acordo, que disporá sobre o conteúdo do diálogo realizado durante as sessões, determinando o que deverá ser cumprido por ambas, de acordo com o Artigo 20 da Lei 13.140 (Brasil, 2015). Passamos à pesquisa empírica com a breve caracterização dos participantes.

2. Caracterização dos participantes

Os participantes da pesquisa são profissionais da área jurídica ou que apenas tivessem conhecimento a respeito da mediação, incluindo em maioria advogados, professores de direito e mediadores. Houve também a participação de representantes das seguintes profissões: economista, consultora, engenheiro, corretor de imóveis, professores de cursos de capacitação de mediadores, servidor público, administrador de empresas, fonoaudióloga, psicóloga e pedagoga. A pesquisa foi realizada no período de 05 de setembro de 2019 a 30 de outubro de 2019, período no qual foram recebidas 36 colaborações com pelo menos um indivíduo de cada uma das cinco regiões brasileiras. Como se trata de recorte da investigação, para este capítulo serão apresentados resultados parciais para que se possa fundamentar a posição em defesa do

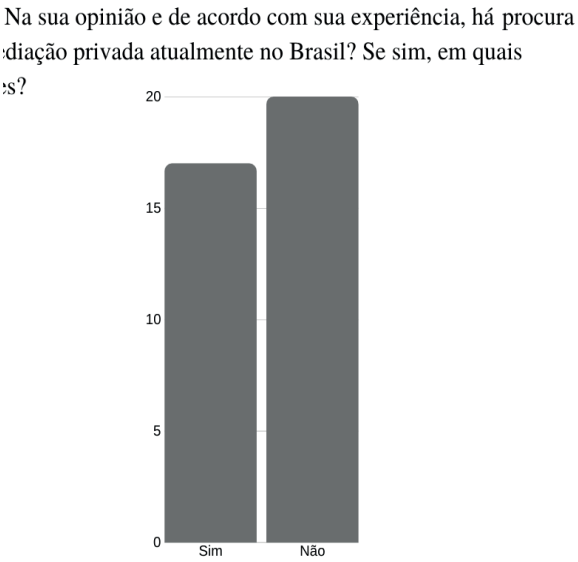
instituto da mediação.

Perguntamos a respeito da atuação na área da mediação. Dentre os participantes, 3 não atuam na mediação, compondo 8,33%. Vemos que a maioria dos profissionais atuantes na mediação possui menos de 5 anos de experiência (41,67%) – algo que podemos relacionar com a data de promulgação da Lei de Mediação (Brasil, 2015), o que pode ter motivado estes profissionais a ingressarem na área. De mesma forma, os profissionais que possuem entre 5 e 10 anos de experiência (36,11%) podem ter sido incentivados pela Resolução 125/2010 do CNJ (Brasil, 2010) e sua política de desenvolvimento dos métodos adequados de solução de conflitos no Brasil.

Enfim, os profissionais que possuem entre 10 e 20 anos de experiência, 13,89% são parte de seleta minoria que pôde observar o crescimento da mediação no Brasil desde os seus primórdios. Considerando-se a natureza recente da mediação no Brasil, já era esperado que a opção "mais de 20 anos" não fosse assinalada por ninguém.

3. Mediação entre teoria *versus* prática: discussão dos resultados

O recorte que aqui apresentamos parte de alguns questionamentos feitos aos participantes que vivem a aplicação da mediação privada. A análise foi realizada considerando a base teórica e, por isto, alguns aspectos foram retomados.



Fonte: (Silva, 2019).

O grupo de participantes se mostrou dividido a respeito a afirmativa de que haveria procura pela mediação privada no Brasil. Aqueles que responderam "Sim" puderam falar também em que situações viam esta procura. Isto se traduziu na maioria dos participantes respondendo qual a área jurídica em que viam maior procura: em maioria, nos conflitos empresariais e de família. Vem ao encontro dos dados encontrados a afirmação de Diogo Faleck a respeito da mediação empresarial:

> A mediação empresarial vem sendo praticada no Brasil ainda timidamente. [...]

> O volume de casos ainda é pequeno e poucos os profissionais que trabalham com mediação empresarial em tempo integral. A "promessa da mediação" no Brasil, todavia, é grande, seguindo a forte tendência mundial e os movimentos que surgem de todas as partes da sociedade (Faleck, 2018, p. 13).

Alguns participantes interpretaram a pergunta no sentido de pensar na adequação da proposta mediativa ao conflito, respondendo que haveria procura em uma situação em que as partes tivessem conhecimento deste método ou quando houvesse preocupações quanto ao tempo ou a busca pela confidencialidade. De mesma forma, isto torna a mediação atrativa para empresas, já que:

> [...] gera drástica redução de custos e enseja benefícios nítidos e impactantes nos resultados das empresas, como por exemplo: (i) solução rápida das disputas, com economia de tempo; (ii) redução dos custos diretos e indiretos de resolução de conflitos; (iii) gasto reduzido de tempo de executivos; (iv) redução do desgaste de relacionamentos importantes para a empresa; (v) minimização de incertezas quanto aos resultados (Faleck, 2018, p. 14).

Outra pergunta indagava: se não há procura pela mediação privada, quais são os principais impeditivos ao estabelecimento da Mediação privada como instituição jurídica no Brasil? As respostas tiveram pontos em comum, os quais podemos agrupar em 3 principais impeditivos: 1. Desconhecimento; 2. Influência cultural; 3. Falta de confiança ou má experiência.

O desconhecimento refere-se à falta de familiaridade com relação ao método e seu procedimento. Este desconhecimento gera insegurança tanto nas partes quanto nos advogados. Pelo fato de não saberem como se conduzir na mesa de mediação, ausente o protagonismo dado a ele no processo judicial, muitos nutrem forte resistência ao diálogo e a um possível acordo, o que bloqueia a possibilidade de composição para seu cliente. Este problema tem raízes no despreparo do profissional desde sua formação jurídica, como explica Kazuo Watanabe:

> [...] o grande obstáculo à utilização mais intensa da conciliação e mediação é a formação acadêmica dos nossos operadores do direito, que é voltada, fundamentalmente, para a solução contenciosa e adjudicada dos conflitos de interesses. Ou seja, toda ênfase é dada à solução dos conflitos por meio de processo judicial, em que é proferida uma sentença, que constitui a solução imperativa dada pelo representante do Estado. (Watanabe, 2005, p. 685)

A veia demandista dos cursos de Direito tem, por sua vez, influência da cultura litigiosa que permeia o ordenamento – o que nos traz ao segundo ponto levantado pelos participantes da pesquisa. A chamada "cultura da sentença" é construída com base no preconceito com os métodos consensuais, em que se dá maior valor à sentença que à solução pacífica acordada entre as partes: "Sentenciar é mais fácil e cômodo, para alguns juízes, do que pacificar os litigantes". (Watanabe, 2005, p. 687).

De igual forma, alguns participantes mencionaram que esta cultura pode influenciar as próprias partes, levando-as a pensar que não podem ceder ou chegar a um consenso – muitas vezes encorajadas pelos advogados, que para "mostrarem serviço", incentivam o litígio desnecessariamente quando há possibilidade de conversar e procurar um ponto comum.

O terceiro ponto diz respeito à falta de confiança das partes no procedimento mediatório e por vezes, no próprio mediador. Podemos relacionar este ponto com a falta de conhecimento, bem como com a frustração sentida pelas partes ao não se sentirem propriamente acolhidas, ouvidas e ajudadas pelo mediador. É por isso que se faz necessário ter referências de excelência quanto à capacitação do mediador, para que o procedimento corra da melhor forma possível e com qualidade, refletindo todas as vantagens que um método consensual pode trazer, quando for adequado empregá-lo.

Se não há procura pela mediação privada, ainda, em sua percepção, que setor(es) manifesta(m) maior resistência à mediação privada? Os resultados trouxeram 2 principais setores que, na opi-

nião dos participantes, oferecem maior resistência: 1. Advogados; 2. Empresas. Nas duas ocorrências, os participantes destacaram a falta de conhecimento da mesma forma que a justificativa para esta resistência.

Quanto a isto, a solução é única: tanto mediadores judiciais quanto extrajudiciais devem reunir esforços para amplificar o conhecimento a respeito da mediação, suas características e benefícios, questões procedimentais e o que for necessário para que a sociedade perceba a mediação como uma forma possível de resolver conflitos. Como dissemos, a pesquisa apresentou falas dos participantes que não puderam ser recuperadas aqui considerando os limites do texto, no entanto, o essencial está aqui e será reafirmados na conclusão.

Conclusão

O uso de mecanismos do Poder Judiciário para a resolução de conflitos é o mais comum no Brasil, de forma que percebemos claramente o domínio da cultura do litígio tornando difícil a opção das partes e dos próprios advogados pelo uso dos métodos consensuais. O despreparo do profissional do Direito também é marcante, a começar pela parca inclusão de conteúdo ou matérias sobre os métodos alternativos no currículo dos cursos de Direito (Brasil, 2019, p. 141). Assim, torna-se difícil que o advogado conheça o instituto e o apresente como meio legítimo de resolução

de disputas para seus clientes, por exemplo.

Com o descrédito da forma autocompositiva da mediação em oposição ao processo judicial bem como o despreparo do advogado, perpetua-se uma falsa ideia de que não vale a pena optar por um meio autocompositivo de resolução de disputas, dando-lhe um *status* predominantemente teórico no imaginário jurídico brasileiro. No entanto, se há qualquer esperança, esta reside no poder da coletividade. Os esforços dos primeiros mediadores no Brasil, em seus estudos e incentivos para que a mediação se estabelecesse em nosso ordenamento foram responsáveis por conduzi-la até aqui. Não o fizeram sozinhos: juntaram-se em prol da mudança da cultura do litígio.

Para dar a segurança e confiança necessária aos interessados, é preciso que "[...] sejam proporcionados instrumentos para o ensino das técnicas e sua divulgação aos operadores do Direito para que elas sejam empregadas" (Tartuce, 2016, p. 95). Fortalecidos os jovens advogados e convencidos de que vale a pena aprender técnicas de comunicação e diálogo, teremos terreno fértil para que a mediação cresça ainda mais. É fundamentos que os cursos jurídicos promovam a inclusão de conteúdos a respeito dos meios adequados de resolução de conflitos para além dos conceitos básicos, oferecendo conhecimento base para que os jovens profissionais conheçam do que se trata e busquem aperfeiçoar-se ao longo de sua carreira para acomodar outras formas de resolver conflitos além da via judicial.

Na consideração do que foi apresentado na pesquisa empírica, reforçamos que se trata de recorte de uma pesquisa mais am-

pla, vale reafirmar que os principais impeditivos para a mediação privada diga respeito ao desconhecimento do instituto, algo que se resolve em esforço pedagógico dos cursos jurídicos ou mesmo de políticas públicas que possam ser pensadas para o equacionamento do problema. A influência cultural e a falta de confiança ou má experiência, como desenvolvido no último item, são marcas que impedem mesmo o instituto.

A mediação é expediente que requer o diálogo, marca importante de atenção em tempos de autoritarismo. Claro que o capítulo não estabeleceu como foco tratar desta questão, no entanto, notamos a sua relação ao longo da investigação. Em outros termos, o diálogo é marca fundamental da resolução de conflitos. Não se trata de negar os conflitos na medida em que no século VI, Heráclito, filósofo pré-socrático de Éfeso, afirmou que o conflito é o pai de todas as coisas (*apud.*, Almeida, 2012).

Finalmente, deve-se propagar o entendimento de que a prática da mediação possibilita motivar pessoas a se sentirem ouvidas e assim, conquistarem o empoderamento necessário para que tomem responsabilidade pelos seus conflitos. Com esta visão, acreditamos que pode haver uma mudança gradativa nos próximos anos que se inclina para a autonomia da vontade das partes e para diálogos possíveis na resolução de controvérsias.

Referências

ALMEIDA, Rogério Miranda de**. Eros e Tânatos**: a vida, a morte e o desejo. São Paulo: Loyola, 2007.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mediação e Conciliação Avaliadas Empiricamente.** Brasília, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 125/2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2010.

BUSH, Robert A. Baruch. FOLGER, Joseph P. **Th**e Promise of Mediation: **The transformative approach to conflict.** Edição Revisada. San Francisco. Jossey-Bass, 2005.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem: Mediação, Conciliação, Tribunal Multiportas.** 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

FALECK, Diego. Mediação Empresarial: Introdução e aspectos práticos. In: INSTITUTO DE CERTIFICAÇÃO E FORMAÇÃO DE MEDIADORES LUSÓFONOS. Mediação e Advocacia na Mediação: Questões contemporâneas. **Cadernos de Conhecimento**. Volume 1. São Paulo, 2018, pp. 12-25.

FALECK, Diego. TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. In: Armando Sérgio Prado de Toledo; Jorge Tosta; José Carlos Ferreira Alves (Org.). **Estudos Avançados de Mediação e Arbitragem.** 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, pp. 171-189. Disponível em: <www.fernandatartuce.com.br/introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-faleck-e-tartuce/>. Acesso em 14/11/2019.

STRONG, S.I. Beyond International Commercial Arbitration? The Promise of International Commercial Mediation. In: **Washington University Journal of Law and Policy.** Vol. 45, 2014. Disponível em: <openscholarship.wustl.edu/law_journal_law_policy/vol45/iss1/7>. Acesso em: 27/11/2019.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis.** 3. ed. São Paulo: Forense, 2016.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In.: MORAES, Maurício Zanoide; YARSHELL, Flávio Luiz (Coord.). **Estudos em Homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2005, pp. 684-690.

Nova lei, velhos dilemas: a militarização na política migratória brasileira

Suzana Maria Loureiro Silveira

Gabriel Dib Daud De Vuono

Renan Alarcon Rossi

Fernanda Durazzo de Oliveira

"Encheram a terra de fronteiras, carregaram o céu de bandeiras.

Mas só há duas nações – a dos vivos e a dos mortos".

(Mia Couto. Um Rio Chamado Tempo, Uma Casa Chamada Terra)

"Soy una raya en el mar

Fantasma en la ciudad

Mi vida va prohibida

Dice la autoridad"

(Manu Chao. Clandestino)

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como proposta a análise e a discussão, dentro de um diálogo interdisciplinar, sobre migração e refúgio como fatos sociais capturados pelo Direito tendo como os aportes a Teoria Crítica do Direito e a Teoria dos Direitos Humanos no contexto da América Latina. A ideia é trabalhar com indagações que permitam o avanço sobre o tema da migração e do refúgio a partir do marco jurídico dado pela Lei Federal n. 13.445 de 2017 (Lei de Migração).

A análise deste artigo permeará o direito de migrar e sua associação ou relação com a militarização e controle viabilizado por instrumentos previstos pela norma positivada brasileira. Parte-se da premissa de que há um condicionamento do sistema em *selecionar* grupos específicos, a depender de fatores ligados às condições concretas de cada uma das vulnerabilidades sociais, seja cor, idade, classe, gênero, sexualidade. Para tanto, assume-se o fato de que dentro da correlação de forças que determina os processos de criminalização, há grupos sociais que são mais vulneráveis a serem capturados por esses processos. Para fins da apresentação da problemática da pesquisa ora apresentada, esse artigo tem como objetivo responder a seguinte pergunta: em que medida a captura de fatos sociais pelo discurso dos direitos humanos fortalece o potencial do Estado em reforçar o controle social a partir de um processo de neutralização de classes/grupos sociais vulneráveis na perspectiva do direito de migrar?

Diante dessa indagação, considerando a produção teórica e os documentos oficiais jurídicos e políticos a respeito do desenvolvimento do recorte de pesquisa pontuado, a opção por construir um estudo teórico acerca das implicações do controle social na afirmação dos direitos humanos (em sentido geral) e do direito de migrar (em sentido específico) é apresentada como ponto de contato à reflexão de um modelo de sociedade em que a garantia de proteções sociais (Lei de Migração) permite a realização de repressão em menor ou maior grau seja pelo Estado, seja pela sociedade. Ou seja, aparentemente, houve uma intensificação do controle social de grupos de migrantes e refugiados em razão das escolhas políticas tomadas cujo sentido foi desenhado a partir da militarização da política migratória.

Para o desenvolvimento do estudo que resulta no presente artigo, adota-se o método hipotético-dedutivo, pelo qual a hipótese desenvolvida nesse trabalho consiste em analisar, para fins de compreensão da militarização da política migratória, se o arcabouço legal representa ou dá margem à criminalização e à aparente proteção dos direitos humanos de migrantes e refugiados, cujo potencial repressivo intensifica o controle social (seja por representar reprovabilidade direta no ato de migrar – ostensividade das autoridades migratórias; seja por atuar como neutralizador de massas/grupos sociais em razão da intensidade do controle de fronteiras como impedimento ao exercício de direito).

Dessa forma, a ideia de se trabalhar com o desenvolvimento da hipótese proposta se dá a partir da noção de que o crime em si é uma criação para servir de pretexto ao controle de grupos sociais

historicamente excluídos, nesse sentido discutir sobre o princípio da não criminalização da migração indica contribuição para a temática. Toda criminalização, ou processos desta natureza, nascem de uma demanda política e possui efeitos políticos.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: MILITARIZAÇÃO E REFORÇO DA CRIMNALIZAÇÃO

Historicamente, a questão social se encara sob a lente dos instrumentos diretos de repressão estatal, razão pela qual os contornos de avanços sociais decorrentes da *onda rosa* no início dos anos 2000 na América Latina apresentaram-se frágeis na conjuntura desvelada pela crise social aprofundada em 2008. No cenário de perdas das mais diversas proteções sociais, chamou-se de remilitarização social da América Latina (REITTER, 2019) a intensificação da repressão estatal desempenhada em termos militares, aparentemente sob uma tentativa de remeter a uma situação ou momento pretérito que retorna com a crise do capitalismo marcada nos anos 2000. Contudo, inicialmente, há de se ressalvar que se desconsidera a continuidade e o caráter permanente do fenômeno que se estabelece e se enraíza na organização social como instrumento à colonização e ao imperialismo - e, portanto, da expansão financeira e comercial inerente ao capitalismo (OLIVEIRA, SILVEIRA, DE VUONO, 2020).

A presença militar pode ser compreendida como fator importante e condicionante no processo de afirmação histórica do capitalismo na América Latina. Em diversos outros marcos históricos, as questões sociais foram encaradas como "questão de polícia", para qualquer insatisfação de grupos sociais hegemônicos ditaduras civil-militares eram instauradas (vide século XX) e mais recentemente afirmando-se como regra e modus operandi as políticas públicas têm sido desenhadas como verdadeiros permissivos ao genocídio de grupos sociais explorados e a higienização social no espaço urbano, rural e florestas (genocídio da povos indígenas e comunidades tradicionais) pela ação das polícias militares e das forças armadas na segurança pública.

Não se trata, pois, de um fenômeno social que se encerra em um período histórico e ressurge ou retorna posteriormente, mas de condição própria da sociabilidade presente, cujas bases se firmam desde a colonização e se mantêm em uma constante (em atual escalada) na formação política e social da América Latina sob a égide do capital, como fica destacado em *Os condenados da Terra* de Frantz Fanon que retrata a organização da realidade social no contexto de colonização francesa da Argélia, no qual Fanon (1968, p. 28) aponta a compartimentação das cidades dentro de um espaço posto sob jugo colonial, afirmando que "a linha divisória, a fronteira, é indicada pelos quartéis e delegacias de polícia. Nas colônias, o interlocutor legal e institucional do colonizado, o porta-voz do colono e do regime de opressão é o gendarme ou o soldado".

A militarização enquanto fenômeno social histórico presente resistiu e expressa base sólida do Estado, nesse sentido Ruy

Mauro Marini (2018), afirma que a transição democrática preservou a essência do Estado de contrainsurgência por meio da institucionalização da determinação do capital na política econômica e da subordinação estatal às forças militares, as quais exerceriam funções de controle e vigilância sobre o conjunto das instituições estatais. No âmbito das migrações, mesmo com o advento da Lei de Migração, os militares protagonizam a política migratória de controle e ingresso de pessoas no Brasil, atuando na recepção de migrantes ou não de forma repressiva e autoritária contra a população sob o pretexto de garantia da ordem e da segurança nacional.

As desigualdades sociais e a existência de grandes contingentes populacionais vivendo em condições precárias em toda a América Latina faz com que a região possua um contingente de pessoas migrantes e refugiadas significativo em razão da vulnerabilidade regional.

Todavia, pensar na migração e na militarização relacionando com as formas de enfrentamento que a legislação prescreve é algo indissociável para compreender tais fatores como sintomas da crise da sociabilidade presente partindo da indagação de que em que medida estarmos de braços abertos e portas fechadas implica em reiteradas violações às condições de existência das pessoas que migram? Sem prejuízo, um ponto de partida das problematizações propostas neste artigo busca gerar a reflexão no sentido de que a crise migratória precisa ser enfrentada a partir de suas causas, ou seja, combater o modelo de sociedade que impõe a migração como única possibilidade de sobrevivência de pessoas.

Não se busca com as críticas e indagações aqui pontuadas

negar a importância das políticas de enfrentamento imediato da crise de migração, como a acolhida dos migrantes e refugiados, porém a crítica se volta à forma que mediante participação ativa de militares têm tido espaço em muitos governos (como é o caso brasileiro), assinalando a intensificação de processos de militarização das sociedades e das crises na América Latina.

Legitima-se a atuação das forças armadas, acentuando não apenas o controle social formal mediante aparelho repressivo do Estado (que, sob o véu de promoção de medidas de segurança nacional detém o monopólio legítimo do uso da força), mas também o papel garantidor da reprodução e do desenvolvimento da ordem capitalista na periferia do sistema.

SOBRE O TRATAMENTO PRETÉRITO E PRESENTE DO MIGRANTE

A Lei n. 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), editada após a reorganização do Departamento Federal de Segurança Pública pela Lei n. 4.483/1964 (a quem competia, entre outras atribuições, "a fiscalização nas fronteiras terrestres e na orla marítima", nos termos do artigo 1º, alínea b), continuava com o recorte temporal no período da ditadura militar brasileira e possui uma característica muito pontual para a discussão deste artigo.

A criação do Estatuto do Estrangeiro objetivava preservar a segurança nacional frente às ameaças estrangeiras, vale lembrar que, durante o período do golpe civil militar brasileiro, há uma

construção normativa em que a pessoa tida como estrangeira estava submetida, como é o caso da Lei nº 4.473, de 12 de novembro de 1964 (Dispõe sôbre atribuições das autoridades para fiscalizar a entrada de estrangeiros no território nacional, e dá outras providências); do Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967 (Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providencias); Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969 (Dispõe sobre a expulsão de estrangeiros); Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969 (Institui a pena de banimento do Território Nacional para o brasileiro que se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à Segurança Nacional e dá outras providências); Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969 (Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências).

Esse é o contexto jurídico-político que se apresenta na relação entre a migração e controle militarizado como reforço à criminalização de grupos sociais de pessoas perseguidas e exploradas pelas condições concretas que possuem. O Brasil estava, à época da edição do Estatuto do Estrangeiro, há 16 (dezesseis) anos sob regime militar e alguns países da América Latina também vivenciavam a tomada do poder por militares, como era o caso da Argentina Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai. Havia uma cooperação entre os governos militares da época, a exemplo da Operação Condor e, em 1980 precisamente, do envio pelo governo brasileiro (General Figueiredo) da Mensagem 64 com o texto do Estatuto do Estrangeiro aos governos do Paraguai (General Alfredo Stroessner) e Argentina (General Jorge Videla) intencionando a facilitação da expulsão de migrantes concebidos como inimigos do regime (SPRANDEL, 2015).

A edição da Lei de Migração implicou na revogação do Estatuto do Estrangeiro. Contudo, é preciso se indagar quais as razões pelas quais a Lei de Migração não rompe com a lógica da militarização no tratamento migratório. A política migratória continua sendo enfrentada como uma questão de segurança nacional. Existe uma desconfiança em relação ao não nacional que reverbera no tratamento das autoridades fronteiriças, especialmente quando a pessoa migrante possui origem em países de capitalismo periférico, como os países latino-americanos.

Nesse ponto é importante analisar que, no tocante ao Capítulo IV da Lei de Migração, sob o título *Da entrada e da saída do território nacional*, há um conjunto de orientações normativas relacionadas à fiscalização e ao controle migratório internacional no Brasil (artigos 38 a 45). Há disposições expressas com relação à competência, atribuições funcionais à Polícia Federal sobre o controle terrestre, marítimo e aeroportuário. A Lei de Migração se encontra regulamentada pelo Decreto n. 9.199/ 2017, dispondo acerca da questão do ingresso e egresso em território nacional especificamente no Capítulo IX, artigos 164 a 175.

É preciso destacar que, para além das previsões trazidas pela Lei de Migração, a fixação da autoridade competente para o controle e fiscalização das fronteiras como sendo atribuição da Polícia Federal consta prevista no artigo 144, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988. Expressamente, a Constituição Federal de 1988 fixou como competência da Polícia Federal o controle migratório internacional no sentido que fixa como mesmo órgão competente para averiguar infrações penais (artigo 144, inciso I, § 1º e incisos).

Ademais, esse acúmulo de atribuições para controlar crimes na mesma medida em que controla a migração aflora o debate sobre a necessidade do estabelecimento de Agência Nacional de Migração sobretudo em razão do princípio da não criminalização.

Ademais, cumpre destacar que a despeito do avanço proposto pela Lei de Migração, o Projeto de Lei n. 288/2017 fora sancionado pela Presidência da República com 20 (vinte) vetos presidenciais, o que implicou em alterações substanciais em pontos centrais que a normativa buscava romper com relação ao Estatuto do Estrangeiro (o conceito de migrante foi vetado sob a alegação de possuir amplitude exagerada).

Sobre o princípio da não criminalização (artigo 3º, inciso IV), na forma de um controle social formal, nota-se tentativas de utilização de termos que não são adequados às pessoas migrantes, especialmente quando não estão documentadas.

Nesse sentido, sobre a terminologia utilizada, a Lei de Migração adota o termo "situação migratória irregular" (artigo 4º, § 1º, 50, 61, § único), isso porque a pessoa que não possui nacionalidade brasileira não deve ser tratada como alguém em situação ilegal ou clandestina pelo fato de além de estar sob condição de extrema vulnerabilidade, não possuir documentação exigida pela autoridade brasileira, a abstração da norma não deve ser fator impeditivo ao reconhecimento da realidade concreta. Contudo, contrariando a proteção normativa, o Decreto n. 9.199/ 2017 utiliza a expressão migrante clandestino.

Outro documento oficial em que a pessoa migrante tem seus direitos violados se dá pela redação da Portaria n. 666/2019,

que estabelece normas sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal brasileira que, em seu artigo 4º, incisos II e IX prescreve a "prevalência dos direitos humanos" e a "cooperação entre os povos para o progresso da humanidade". O artigo 2º da Portaria n. 666/2019 refere-se a "pessoas perigosas" e ao tratamento dado às pessoas migrantes caracterizadas como tal nos termos da portaria, o qual altera materialmente o artigo 45 da Lei de Migração, ultrapassando o âmbito de competência que possui e criando figuras tais como "deportação sumária" e de "repatriação" fundadas em suspeitas de práticas definidas na portaria.

É possível perceber que existe um movimento em apresentar o migrante na figura da clandestinidade, que não é exclusividade da norma jurídica, mas reflexo do modelo societal estabelecido e se retrata seja na realidade, mas também em filmes, documentários, produções artísticas no geral, isto é, parte-se de uma compreensão da totalidade. Esse movimento de desqualificar o migrante está baseado no que chama de "'síntese grosseira de informações incompletas' que forja tipos coletivos 'ingenuamente esquemáticos', capazes de 'assombrar a imaginação popular'" (VENTURA, 2016, p. 63).

Isso se dá tanto no sentido de apresentação de uma crítica ou denúncia relativas à situação da migração, como buscando apresentar um reforço à construção de uma narrativa reprodutora de condicionantes baseados na dominação e exploração humana.[1] Tal-

[1] Sobre a questão migratória e a representação artística de diversas situações vivenciadas

vez seja interessante compreender a que remete a figura do *clandestino* que na maioria das situações é enquadrado em contextos ligados à criminalidade e que nesse imaginário seriam características própria da pessoa latino-americana, africana, chinesa, árabe. Nesse aspecto, o trabalho de Manu Chao (1998) em Clandestino, especialmente na faixa que dá título ao disco, o autor narra situações e grupos de migrantes que são indesejados, deixando marcado o corte territorial entre norte e sul que acaba sendo um ponto de reflexão importante para discutir sobre migração no contexto da ideia de centro e periferia. Nesse ponto, Sayad (1999) ensina:

> Excluir da ordem política, mandar o imigrante embora, enquanto estrangeiro, do ponto de vista da nacionalidade, para fora do campo político (...), é uma forma para a ordem democrática de acertar com seu ideal igualitário: basta delimitar o campo político – delimitá-lo territorialmente ou com nacionalidade – e, correlativamente, constituir o código das inclusões no nacional e das exclusões do nacional, ou seja, os critérios pertinentes que discriminam aqueles que participam de direitos dos que (de direito) não participam da política (...) para que a ordem e a moral estejam

pelas pessoas migrantes, seguem algumas indicações de filmes e documentários que destacam a temática, são eles: Os intocáveis (Olivier Nakache, Eric Toledano, França, 2011); Samba (Olivier Nakache e Éric Toledano, França, 2014); O Terminal (Steven Spielberg, EUA, 2004); Biutiful (Alejandro González-Iñárritu, Espanha, México, 2011); Um Conto Chinês (Sebastián Borensztein, Argentina, 2011); Fogo no Mar (Gianfranco Rosi, Itália/França, 2016).

> sãs e salvas. Como ainda se tem a possibilidade de definir o território político (ou nacional) – e sabe-se que quanto a definição e a imposição de fronteiras constituem sempre lutas políticas. -, tal coisa permite conciliar o direito (i.e., a "paixão democrática" da igualdade) e o fato, ou seja, a discriminação, a segregação que se encontram assim fundadas, regulamentadas, legitimadas" (SAYAD, 1999, p. 276 e 277)

A criminalização do ingresso e da permanência de alguns dos grupos de migrantes é refletido no esforço estatal (controle social formal) ou da sociedade (controle social informal) quando à figura do outro.[2]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De certa forma, ao longo da história, as questões sociais foram pontuadas pelo direito no sentido de aparentar garantias institucionais ou em outras vezes pôr à margem grupos sociais cujos comportamentos não são desejáveis e devem ser punidos ou segregados do convívio social sob o fundamento de desviarem de *condutas concebidas como normais.*

[2] Existiriam duas formas de controle social diferentes, sendo o (i) ético, uma forma de controle social realizada pela sociedade civil e o (ii) político realizado pelo sistema penal, ou seja, pelo Estado no seu aparato repressivo. Essa denominação é o que temos como controle social informal (realizado pela sociedade civil) e o controle social formal (realizado pelo Estado por meio de seu aparato repressivo que é o sistema penal). Sobre controle social e criminologia cf.: Carvalho (2015); Baratta (2011) e DE GIORGI (2006).

Do tratamento normativo historicamente destinado aos migrantes e refugiados, apresenta-se como indagações possíveis, problematizações no sentido de questionar se: (i) existe de fato a ausência de uma Autoridade Nacional Migratória, ou se, para além da ausência de uma Autoridade Nacional Migratória, a presença de uma "Autoridade de Segurança Nacional" é indicativo da política de exclusão aparentemente posta como opção especialmente da conjuntura que temos vivenciado? Bem como, se nesse aspecto, a saída seria pelo fortalecimento de uma integração regional na América Latina, especialmente quando a militarização se apresenta como pretexto da crise social instaurada no capitalismo?

A despeito da necessidade de uma cooperação regional, ressalte-se que a história ensina sobre o fato de que a cooperação por si, não é positiva ou negativa, compreender a conjuntura para desenhar um modelo de proteção à pessoa migrante, reitere-se, deve ser *transversalizada* pela superação de um modelo societal que produz a expulsão a exploração, a dominação de pessoas e, portanto, a migração forçada. A partir dessas premissas, partindo do pressuposto de que as escolhas contidas na Constituição Federal brasileira representam orientações normativas reconhecidas pelo Estado, deve-se problematizar até que ponto "a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (BRASIL, artigo 4º, § único) efetivamente Paula a política migratória brasileira.

De certa forma, ao longo da história, as questões sociais foram pontuadas pelo direito no sentido de aparentar garantias ins-

titucionais ou em outras vezes pôr à margem grupos sociais cujos comportamentos não são desejáveis e devem ser punidos ou segregados do convívio social sob o fundamento de desviarem de condutas concebidas como normais.

Em que pese a Lei de Migração juridicamente apresentar avanços no quesito de reconhecimento de algumas garantias aos migrantes e refugiados (como é o caso dos artigos 3º e 4º - direitos fundamentais dos migrantes), a política migratória cujo controle e fiscalização é de atribuição institucional da Polícia Federal, representa a repetição de um modelo de enfrentamento desta questão social tal como inserida na mesma lógica policial, pois reflete a manutenção de uma lógica que enxerga no migrante, para além do outro, um inimigo a ser combatido, uma ameaça à nação, um estranho que deve ser mantido desagregado ao grupo nacional.

REFERÊNCIAIS

Documentos oficiais:

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 04 de agosto de 2020.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal n. 13.445/2017 - Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 10 de setembro de 2020.

_____. Presidência da República. Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-13-69.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020

_____. Presidência da República. Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941impressao.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020

_____. Presidência da República. Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020.

_____. Presidência da República. Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0417impressao.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020.

_____. Presidência da República. Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941impressao.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020.

_____. Presidência da República. Lei nº 4.473, de 12 de novembro de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4473impressao.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020.

_____.Presidência da República. Lei 6.815 – Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm Acesso em 20 de setembro de 2020.

Artigos e livros:

BARATTA, Alessandro. **Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal – Introducción a la sociología jurídico--penal**. Siglo Ventiuno Editores. Buenos Aires, 2004.

CARVALHO, Salo de. Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais. IN:KASHIURA Jr; et al. **Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas.** São Paulo: Outras Expressões, 2015

CHAO, Manu. **Clandestino**: Virgin Records, 1998, 1 CD.

DE GIORGI, Alessandro. **A miséria governada através do sistema penal**. Instituto Carioca de Criminologia. Coleção Pensamento Criminológico. Editora Revan. Rio de Janeiro, 2006.

FANON, Frantz. **Os condenados na Terra.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

MARINI, Ruy Mauro. O Estado de contrainsurgência. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 12, nº 3, 2018, p. 1-15.

OLIVEIRA, Fernanda Durazzo de, SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro e DEVUONO, Gabriel Dib Daud. Pandemia como pretexto: intensificação da militarização na gestão da crise latino-americana. Diálogos do Sul – Opera Mundi. Disponível em: https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/america-latina/66118/pandemia-como-pretexto-intensificacao-da-militarizacao-na-gestao-da--crise-latino-americana Acesso em 15 de agosto de 2020

REITER, Andrew G. A remilitarização da América Latina. **Jacobin Brasil**, 2019. Disponível em: https://jacobin.com.

br/2019/08/a-remilitarizacao-da-america-latina/. Acesso em 31 de maio de 2020.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou o Paradoxo da Alteridade**. São Paulo: Editora da USP, 1999.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. REMHU, Rev. **Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília , v. 23, n. 45, p. 145-168, Dec. 2015 Disponível em: https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004508. Acesso em 20 de setembro de 2020.

VENTURA, Deisy. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. Dossiê SUR sobre migração e direitos humanos, **Revista SUR**, v.13 n.23, 61 – 75, 2016. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/5-sur-23-portugues-deisy-ventura.pdf Acesso em de 28 setembro de 2020.

PARTE IV

PERSPECTIVAS E PREOCUPAÇÕES NO DIREITO MIGRATÓRIO

PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS TRANSNACIONAIS POR RAZÕES AMBIENTAIS: UMA NOVA PROPOSTA

Daniel Francisco Nagao Menezes
Ernani Contipelli

1. Introdução

Os processos de deslocamento forçado vinculados a causas ambientais e climáticas não são um problema novo na América Latina. A região está particularmente exposta ao risco de desastres ambientais e aos efeitos das mudanças climáticas. Sua história é marcada por explosões vulcânicas, terremotos, furacões, inundações e secas prolongadas. No entanto, apenas nos últimos anos, os

efeitos sobre a mobilidade humana começaram a ser concebidos como um problema em si, ao mesmo tempo que se desenvolvem as primeiras medidas especificamente concebidas para os enfrentar e oferecer proteção às pessoas em movimento. As respostas que até agora foram formuladas pelos Estados que compõem a região são diversas, compartilhando alguns recursos essenciais.

Em primeiro lugar, costumam ser dirigidos à atenção dos êxodos transnacionais. A migração e o deslocamento forçado ocorridos no interior dos países têm despertado muito menos interesse e, consequentemente, apenas excepcionalmente medidas a respeito têm sido desenvolvidas. Em segundo lugar, uma grande parte das disposições adotadas consistiu na criação de vistos humanitários e autorizações de residência, através dos quais é oferecido abrigo temporário e proteção. Em terceiro lugar, o asilo e o refúgio desempenharam um papel residual no cuidado deste grupo. Salvo exceções específicas, considerou-se que quem deixa seu país de origem ou residência devido a uma catástrofe não cumpre os requisitos necessários para obter proteção internacional.

O artigo analisa as respostas que vêm sendo desenvolvidas na região para enfrentar os movimentos transnacionais vinculados aos desastres ambientais questionando a interpretação que tem sido feita da definição de refugiado apresentada pela Declaração de Cartagena. Este instrumento de *soft law* desempenhou um papel central na construção da definição de refugiado na região, ao adotar um conceito mais amplo do que o estabelecido pela Convenção do Estatuto de Refugiado de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1968. A definição regional compartilha uma característica central

com o universal, que é a exclusão - como causa de refúgio - de todas as circunstâncias não causadas pelo homem. É, no entanto, um elemento que não está explicitamente estabelecido no texto da Declaração sendo incluída pela Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA), por meio dos guias de interpretação desse instrumento internacional elaborados em 1989.

Uma nova leitura da Declaração de Cartagena, que acolhe as vítimas de catástrofes ambientais, implicaria um grande passo na construção de soluções regionais para enfrentar os desafios colocados pela proteção dessas pessoas. Se o limite imposto pela interpretação dada na década de 1980 for abandonado, os deslocados ambientais transnacionais poderiam ser beneficiários da proteção internacional em toda a região. A nova interpretação permitiria promover um processo de revisão das regras e políticas de asilo e refugiados de forma a incluir esta nova população. Esse processo de reflexão também permitiria questionar o grau de proteção oferecido pelos vistos e autorizações humanitárias que vários desses Estados criaram para aqueles que enfrentam um êxodo forçado por razões ambientais ou climáticas.

2. Deslocamento transnacional devido a causas ambientais e climáticas na América Latina

Os desastres ambientais são uma constante na América Latina. Essa situação é produto da fusão de vários fatores como a lo-

calização geográfica que impõe um alto grau de exposição ao risco de desastres. O anel de fogo do Pacífico atravessa toda a região, expondo-a a atividades sísmicas e vulcânicas. Furacões se formam periodicamente no Mar do Caribe, afetando todos os países cujas costas são banhadas por suas águas. Os fenômenos El Niño e La Niña afetam toda a América do Sul, atingindo Brasil, Colômbia, Equador e Peru. Da mesma forma, a confluência das placas tectônicas de Nazca, Caribe e América do Sul causa considerável atividade sísmica e vulcânica. Por fim, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai frequentemente enfrentam enchentes e períodos de seca. No entanto, a exposição ao risco desta região, fruto de circunstâncias naturais, não explica por si só o número de desastres que afetam a região. O modelo de desenvolvimento adotado pela maioria dos Estados da região, baseado na extração intensiva de recursos naturais, aliado a processos inadequados de urbanização, conflitos armados, situações de violência generalizada, além de pobreza e a desigualdade no acesso à terra, têm desempenhado um papel relevante na produção de desastres. Os efeitos das mudanças climáticas também têm um impacto considerável.

Os desastres de início súbito, relacionados ou não aos efeitos das mudanças climáticas, estão mais diretamente relacionados aos processos de deslocamento. Como visto no caso do Haiti, também requer a conjunção de vários fatores para que isso ocorra. Afinal, qualquer processo que envolva a mobilidade humana é multicausal. Dois tipos de padrões de deslocamento existem na região. De um lado, existem movimentos de curta duração, através dos quais comunidades atingidas por catástrofes ou em risco imi-

nente de ocorrência, atravessam uma fronteira internacional para encontrar abrigo e assistência no país vizinho e, passado o perigo, essas pessoas voltam ao seu lugar de origem. Um exemplo desse tipo de êxodo são os movimentos populacionais ocorridos entre a Colômbia e o Equador durante os anos de 2010 e 2011, quando um fenômeno La Niña particularmente intenso causou enchentes e deslizamentos de terra no primeiro país. Por outro lado, os deslocamentos de maior duração e extensão geográfica ocorrem quando os efeitos do desastre são particularmente graves e as autoridades dos países afetados não têm capacidade para lidar com eles de forma adequada. O processo de deslocamento vivido pelo Haiti após o terremoto de 2010 exemplifica esse cenário.

3. Respostas dos estados latino-americanos a êxodos ambientais transnacionais

Os movimentos populacionais transfronteiriços ligados a fatores ambientais e climáticos não têm sido tradicionalmente motivo de preocupação para os Estados da região. Apenas em ocasiões excepcionais esses países aprovaram medidas - sempre ad hoc e transitórias - para lidar com esse tipo de fluxo. Essa situação começou a mudar em 2010 com o terremoto que atingiu o Haiti em janeiro daquele ano obrigando os países da região que receberam esse fluxo a desenvolverem quase simultaneamente medidas para acomodar essa população[1].

[1] A primeira foi a Argentina, que aprovou, no mesmo ano, um regulamento que permite que pessoas de qualquer país afetado por desastres ambientais sejam acolhidas por motivos

Os padrões criados até agora oferecem vários graus de proteção às pessoas deslocadas ambientalmente. Previsões como a brasileira garantem uma ampla gama de direitos, por um período razoavelmente longo e prorrogável. Por outro lado, outras medidas limitam o acesso a direitos como o trabalho - como a norma mexicana - ou oferecem proteção por um período tão curto quanto os 183 dias do visto peruano. Apesar de suas diferenças óbvias, esses mecanismos foram construídos a partir de considerações semelhantes. Em todos esses casos, as pessoas que foram forçadas a se deslocarem transnacionalmente devido a desastres ambientais são concebidas como um tipo muito particular de migrantes. Na opinião das autoridades, entre elas o Brasil, não reúnem as condições para se enquadrarem na categoria de refugiados e, portanto, não são titulares do direito à proteção internacional. No entanto, eles também não podem ser classificados como migrantes voluntários ou econômicos. Sua situação de vulnerabilidade, assim como os perigos que enfrentariam se fossem obrigados a retornar a um país devastado por um desastre, os colocam em uma área cinzenta, onde as considerações humanitárias entram em jogo para o desenho de várias medidas de proteção temporária.

Este conjunto de disposições insere-se na ampla categoria de proteção complementar. Este tipo de proteção agrupa múlti-

humanitários. O México desenvolveu um programa, em vigor entre fevereiro e maio de 2010, que incluía uma autorização humanitária que garantia residência por um ano aos haitianos que chegassem ao país após o desastre. A Venezuela regularizou os haitianos que residiam em seu território à época do terremoto em situação de ilegalidade; evitando assim sua expulsão, aprovando um visto especial para quem chegou após o terremoto. O Equador, por sua vez, optou por aprovar uma autorização de residência temporária de cinco anos para os haitianos que chegaram ao seu território antes de 31 de janeiro de 2010. Por último, o Brasil, principal destino desse fluxo migratório, criado a partir de 2011 diversos mecanismos de concessão de vistos humanitários e autorizações de residência para essas pessoas.

plos tipos de medidas que vêm sendo desenvolvidas por diferentes Estados, em particular do Norte Global, para acolher ou prevenir a expulsão de estrangeiros em situação de extrema vulnerabilidade que não cumpram os requisitos para serem incluídos na categoria de refugiados. Razões baseadas no respeito às disposições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como a proteção dos direitos da criança, ou em princípios humanitários gerais, como a assistência a quem foge de situações de violência generalizada, apoiam este conjunto variado de mecanismos. Por não haver instrumento internacional que defina esse tipo de proteção ou estabeleça suas diretrizes gerais, trata-se de uma categoria extremamente flexível.

Tradicionalmente, este tipo de mecanismo tem como objetivo proteger as pessoas que fogem de situações de conflito armado ou violência generalizada, onde é difícil estabelecer o elemento de perseguição individualizada exigido pela Convenção do Estatuto do Refugiado de 1951. Da mesma forma, eles têm sido usados garantir o cumprimento do princípio de não repulsão (ou não expulsão) nos casos que extrapolem o âmbito do Direito de Refúgio. No entanto, ao longo do século 21, alguns Estados optaram por incluir os afetados por desastres ambientais nesta categoria. Isso tem sido feito por países como Suécia, Finlândia e Estados Unidos. Este último por meio do Estatuto de Proteção Temporária (TPS por sua sigla em inglês).

Nesse sentido, a decisão de diversos Estados latino-americanos de incorporar essa população nas autorizações de ingresso humanitário, vistos e autorizações de residência não é apenas uma

novidade, mas um passo importante para tornar visível esse tipo de êxodo, bem como na construção de respostas destinadas a proteger aqueles que os compõem. Até agora, apenas os países mencionados nos parágrafos anteriores aprovaram disposições deste tipo, mas é previsível que num futuro não muito distante outros Estados sigam o mesmo caminho. A aprovação de dois instrumentos sub-regionais nos últimos anos, bem como as recomendações contidas em mais um de tipo universal, prevê isso.

Os padrões regionais são o *Guia de Práticas Eficazes para a Proteção de Pessoas que Atravessam Fronteiras no Contexto de Desastres*, aprovado pela Conferência Regional sobre Migração em 2016 e as *Diretrizes Regionais sobre Proteção e Assistência a Pessoas Deslocadas para além das fronteiras e migrantes em países afetados por desastres de origem natural*, apresentado pela Conferência Sul-Americana sobre Migração em 2018. Apesar de suas diferenças, esses instrumentos de *soft law* têm um ponto em comum ao recomendar que os Estados desenvolvam medidas de proteção complementar para enfrentar os deslocamentos transnacionais causados por desastres. Essas sugestões estão em linha com as disposições do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, aprovado em 19 de dezembro de 2018 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Os Estados signatários deste acordo não vinculante, incluindo quase todos os latino-americanos, comprometeram-se a tomar medidas para evitar esse tipo de êxodo e, caso ocorram, a cooperar entre para facilitar condições de segurança e legalidade. A criação de vistos humanitários é uma das medidas explicitamente contempladas por este instrumento para atingir este objetivo.

Neste ponto, cabe perguntar se o caminho que os Estados da região, em especial o Brasil, têm percorrido até agora para enfrentar os êxodos ambientais transnacionais é o correto, ou pelo menos o único possível. Isso envolve questionar a premissa segundo a qual essas pessoas não podem ser consideradas refugiadas.

4. Refugiados ambientais na américa latina? Uma nova leitura da Declaração de Cartagena

Medidas complementares de proteção, baseadas em considerações puramente humanitárias, constituem a resposta ao deslocamento ambiental transnacional em vários Estados latino-americanos. Em ocasiões específicas, porém, o Direito de Asilo e Refúgio desempenhou um papel importante na proteção dessas pessoas. Assim, no contexto do êxodo haitiano, vários casos de asilo apresentados na Argentina, Equador, México, Panamá e Peru foram resolvidos favoravelmente. Nessas decisões, as autoridades competentes desses países consideraram que a situação de caos profundo e desordem pública que se seguiu ao terremoto de 2010, bem como a incapacidade do Estado haitiano de proteger a vida e integridade dos sobreviventes, permitiram que os peticionários estivessem localizados no do amplo conceito de refugiado proposto pela Declaração de Cartagena e incluído na regulamentação interna. Em outras palavras, a proteção não foi concedida com base no desastre, mas em suas consequências para a ordem pública.

A condição de refugiado, que acompanha a garantia de asilo,

supõe uma proteção mais ampla do que a oferecida pelas medidas complementares de proteção em toda a região. Embora, como já foi assinalado, algumas das normas nacionais baseadas em considerações humanitárias garantam um amplo número de direitos, nenhum pode ser equiparado à proteção derivada da concessão de asilo. Aspectos como a garantia de não repulsão ou a ausência de prazo definido para acolhimento e proteção estão ausentes mesmo nas disposições mais generosas. Da mesma forma, não se deve esquecer que a proteção complementar se baseia no arbítrio do Estado, que pode moldar o tipo de recepção que oferece a seu gosto ou negá-la diretamente. Ao contrário, o atendimento aos refugiados é baseado em compromissos internacionais e seus mínimos são estabelecidos pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Também não se deve subestimar o facto de o reconhecimento do refúgio estar associado à procura de soluções duradouras para estas pessoas, seja através do regresso voluntário, relocalização para um terceiro país ou integração local. Em contraste, os arranjos de recepção baseados em considerações humanitárias se limitam a oferecer uma solução temporária, sem provisão para respostas quando o prazo expira.

A questão que se coloca é por que o reconhecimento de asilo para pessoas deslocadas ambientais transnacionais tem sido uma situação absolutamente excepcional na região. A resposta, à primeira vista, é simples. Como aponta a doutrina quem se encontra na necessidade de migrar devido a desastres ambientais não tem lugar no marco do Direito de Asilo e Refúgio. Nem o tratado universal nem a norma regional os consideram como eventos que

justificam o pedido de asilo. Os padrões domésticos, ao reproduzir as disposições internacionais, como no caso brasileiro, também os excluem. Porém, uma análise um pouco mais aprofundada dessa questão pode levar a uma conclusão diferente.

A Declaração de Cartagena não foi projetada para oferecer proteção às pessoas deslocadas por causas ambientais ou climáticas. Não apenas não faz uma menção explícita a essa população, mas a interpretação que foi dada a exclui. Por sua vez, os Estados da região não demonstraram interesse em vincular os desastres ambientais a este instrumento. Isso é revelado pelos diversos acordos - todos de natureza *soft law* - firmados por esses países para celebrar e desenvolver as conquistas de Cartagena. Nem a Declaração de San José de 1994, nem a Declaração e Plano de Ação do México de 2004 fazem qualquer menção a este assunto. Ao contrário, a Declaração e o Plano de Ação do Brasil, adotados em 2014, tratam disso diretamente. Esses dois últimos instrumentos reconhecem que os deslocamentos transnacionais vinculados aos desastres e aos efeitos das mudanças climáticas representam desafios importantes para a região, ao mesmo tempo que apontam a necessidade de ampliar o conhecimento sobre esse fenômeno para encontrar as melhores formas de enfrentá-lo.

Asilo e refúgio parecem, de acordo com o que foi dito até agora, não ter lugar no desenho de respostas ao deslocamento ambiental transnacional. No entanto, como se viu, as medidas de proteção complementares até agora aprovadas não oferecem mais do que uma solução temporária e algo frágil, visto que se baseiam na discricionariedade do Estado que as concede. Cabe perguntar,

então, se, apesar da direção óbvia que os países latino-americanos têm tomado, é possível considerar a possibilidade de reconhecer a condição de refugiado para pessoas forçadas a migrar por causa de desastres, como forma de garantir o mais alto grau de proteção possível aos seus direitos. Isso implica questionar a validade da interpretação que vem sendo dada, praticamente desde sua aprovação, à Declaração de Cartagena.

Assinalou-se que a definição ampla de refugiado contida neste instrumento oferece possibilidades teóricas de acolher os deslocados por desastres em duas de suas causas. Destas, a relativa às circunstâncias que afetaram gravemente a ordem pública acaba por ser a que mais interessa para a proteção dos expulsos por motivos ambientais ou climáticos. Esta causa refere-se a situações em que a paz, segurança e estabilidade de uma sociedade foram profundamente afetadas; ao mesmo tempo, o funcionamento normal das instituições do Estado foi interrompido. Estas são, em resumo, circunstâncias em que o Estado de Direito, bem como o respeito pela dignidade humana, foram gravemente prejudicados.

Esse tipo de situação está profundamente ligado ao deslocamento ambiental transnacional. Isso porque, em determinados contextos, os desastres ambientais desencadeiam situações de grave perturbação da ordem pública que, por sua vez, dão origem a êxodos forçados. O caso do Haiti, apresentado anteriormente, exemplifica perfeitamente esse tipo de cenário. As vulnerabilidades anteriores e a falta de capacidades ampliaram os efeitos do terremoto e levaram ao colapso das instituições estatais, dando lugar ao caos e à impossibilidade das autoridades de proteger a vida, a

segurança e a liberdade dos cidadãos; parte dos quais foram forçados a deixar o país.

As circunstâncias históricas variaram significativamente nos últimos trinta anos. Os êxodos ligados a fatores ambientais e climáticos não eram preocupação na América Latina, nem no mundo em geral. Mas hoje representam um desafio para a região, como foi bem reconhecido na Declaração e no Plano de Ação do Brasil. Novos cenários exigem novas interpretações dos instrumentos de direito internacional, ainda mais quando a formulação de novas normas - mesmo que sejam *soft law* - requer processos longos e complexos de discussão e construção de consenso.

O lugar da Declaração de Cartagena encontra-se na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Este tribunal utilizou esse instrumento regional como critério interpretativo do artigo 22.7 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que estabelece o direito de asilo. Ou seja, incorporou esse instrumento ao *corpus iuris*; o amplo conjunto de fontes de direito internacional a que recorre para determinar tanto o conteúdo como o alcance dos direitos reconhecidos pelo tratado regional. Isso permite estender à Declaração e ao conceito de refugiado que apresenta, os princípios e técnicas que regem a interpretação do tratado regional, uma vez que o sentido do direito de solicitar e receber asilo é determinado pela leitura feita também deste instrumento, bem como, a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967.

Isso implica que a definição de refugiado no instrumento regional deve ser lida combinando a técnica de interpretação evolucionária com o princípio *pro-homine*. O primeiro pressupõe assu-

mir que a Convenção é um instrumento vivo, cuja leitura deve ser adaptada aos novos desafios que a passagem do tempo apresenta para a proteção dos direitos que ela consagra. O segundo, o princípio *pro-homine*, que permeia toda a jurisprudência do Tribunal, exige que, de todas as interpretações possíveis, seja privilegiada a que for mais favorável às pessoas envolvidas.

A aplicação dessas duas ferramentas de interpretação à definição de refugiado na Declaração de Cartagena leva, necessariamente, a questionar a exclusão que se tem feito dos desastres ambientais das circunstâncias que geram graves perturbações à ordem pública. Por um lado, como já foi referido, o deslocamento ambiental transnacional é atualmente uma realidade que atinge um número crescente de pessoas, mergulhando-as numa situação de profunda fragilidade. Consequentemente, uma leitura deste instrumento preparada para um contexto muito diferente, em que as situações de conflito armado e violência generalizada foram as únicas causas de expulsão da população que interessavam às autoridades, não deve continuar a ser aplicada sem debate. Por outro lado, apesar de vários Estados da região desenvolverem medidas complementares de proteção para atender essa população, não há dúvida de que uma interpretação que incluísse as causas ambientais e climáticas dentro do espectro de proteção oferecido pelo refúgio garantisse um nível mais alto de proteção para os deslocados, tanto em países onde foram desenvolvidas disposições para cuidar deles, quanto naqueles onde ainda não há regulamentos que permitam seu recebimento.

5. Conclusão

A proteção complementar tem sido o caminho escolhido pela América Latina para enfrentar os desafios colocados pelos processos de deslocamento forçado por causas ambientais ou climáticas. A partir de maio de 2020, sete países incluíram em seu regime de imigração números que permitem a emissão de vistos e autorizações de residência para aqueles que se encontram nesta situação, com base em considerações puramente humanitárias. Por outro lado, todos os Estados da região se comprometeram a desenvolver medidas na mesma direção, por meio do apoio a pelo menos um instrumento regional ou universal com caráter de *soft law*. Portanto, é previsível que em um futuro próximo o número de normas que incorporem este tipo de provisão aumente.

A existência deste tipo de medidas, bem como os compromissos pendentes de aprovação de novas disposições no mesmo sentido, são, sem dúvida, boas notícias. Isso implica que um fenômeno se tornou visível até muito recentemente, ignorado tanto pelas autoridades quanto pela sociedade civil da região. Da mesma forma, revela que este crescente reconhecimento tem sido acompanhado por ações para acolher e proteger aqueles que enfrentam esta situação de migração forçada. Não obstante o anterior, deve-se reconhecer que a proteção oferecida por esse tipo de regulamentação é frágil. Seu conteúdo, extensão no tempo e até mesmo sua existência dependem do arbítrio do Estado. Num momento histórico de crescimento da xenofobia e de multiplicação dos mu-

ros materiais e jurídicos, surgem várias dúvidas sobre o futuro destes dispositivos. A recusa do Chile e da República Dominicana em assinar o Pacto Global sobre as Migrações, bem como o anúncio do Brasil de seu abandono precoce, alertam para a possibilidade de retrocesso no caminho que até agora foi traçado e que as promessas feitas não se concretizem.

É necessário, portanto, contemplar outras formas de oferecer proteção aos deslocados ambientais transnacionais na região. O reconhecimento da condição de refugiado, mediante sua inclusão no amplo conceito proposto pela Declaração de Cartagena, é uma das formas possíveis de fazê-lo. Embora não seja aplicável a todos os casos - limitados àqueles em que os efeitos da catástrofe ambiental desencadearam uma situação de profunda perturbação da ordem pública - é uma opção interessante dado o elevado nível de proteção que garante, o vínculo que estabelece a busca de soluções duradouras que possibilitem superar a condição de vulnerabilidade dos deslocados e a limitação que ela supõe ao arbítrio do Estado.

A invisibilidade jurídica dos migrantes ambientais e a busca por soluções

Renato Câmara Nigro
Leilane N. dos Reis Santos

A promulgação da Lei de Migração brasileira (Lei n. 13.445/2017), a despeito dos inúmeros vetos sofridos, trouxe significativos avanços ao regramento jurídico existente no país, como a instituição de um rol de proteção aos direitos humanos e a criação de uma nova política migratória. O revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80) não estava em sintonia com a Constituição Federal (GUERRA, 2017).

O seu decreto regulamentador (Decreto n. 9.199/2017) não acompanhou, contudo, o diálogo feito junto à sociedade civil que teve lugar em relação à lei, tendo desconsiderado alguns de seus avanços por deixar de regulá-los. Uma questão em aberto foi o tratamento em relação aos migrantes ambientais. O artigo 14 da lei inovou ao prever o visto humanitário para migrantes de qualquer país que tenham passado por desastre ambiental. Porém, a concessão de tal visto ainda depende de regulamento.

Como a legislação brasileira não contempla essa forma de deslocamento forçado de maneira satisfatória, faz-se necessária uma análise do direito internacional, para saber se existem instrumentos específicos que possam a tutelar as pessoas que migram por razões ambientais.

Todavia, em que pese o aumento dos desastres ambientais no mundo[1] e, em decorrência, uma maior quantidade de deslocamentos forçados, não há um consenso sobre o tratamento que deve ser proporcionado para esses migrantes, que são considerados indesejáveis, especialmente por partirem de países periféricos. Neste contexto, a instrumentalização dos direitos humanos não é satisfatória para a tutela desses indivíduos, estando favorecida uma rígida soberania estatal em detrimento do migrante analisado.

Pretendemos, então, abordar a discussão sobre a necessidade de visibilidade desse grupo de vulneráveis, e buscar soluções que tutelem os migrantes ambientais.

1 Contextualizando o fenômeno das migrações por motivos ambientais

O contingente de migrantes aumenta em decorrência do in-

[1] "Desastres naturais têm aumentado em frequência e intensidade durante as últimas três décadas, ampliando os danos causados nos setores agrícolas de muitos países em desenvolvimento e intensificando a ameaça de insegurança alimentar". [...] "Entre os anos de 2003 a 2013, a média anual de desastres naturais praticamente dobrou comparado com a década de 80". "O prejuízo econômico causado no período chega a cerca de 1,5 trilhões de dólares", segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). (AUMENTO..., 2015).

cremento dos fenômenos ambientais, como tempestades, ciclones, furacões, enchentes, terremotos, elevação do nível dos mares, secas (escassez hídrica) etc. Aumenta também em razão de projetos de desenvolvimento, envolvendo construções em geral, como usinas e indústrias, as quais, muitas vezes, não observam boas práticas de engenharia e não realizam, a contento, os estudos de impacto ambiental, como ficou claro nas tragédias brasileiras de Mariana, em 2015, e de Brumadinho, em 2019.

Segundo o recente relatório elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Declaração da Organização Meteorológica Mundial (OMM) sobre o estado do clima global (RELATÓRIO..., 2020), em 2019, o aumento de temperatura levou à mobilidade de mais de 6.7 milhões de pessoas em todo o mundo. Ainda, em relação ao número de deslocados internos em 2019, o relatório prevê aproximadamente 22 milhões de pessoas, um número maior do que de 2018, onde 17.2 milhões se locomoveram dentro do seu próprio país para fugir dos eventos climáticos. (ONU, 2020).

Mesmo com a dificuldade de se prever um desastre, alguns deslocamentos poderiam ser evitados se a comunidade afetada possuísse capacidade de adaptação e resiliência. Todavia, conforme alerta Wenden (2016, p. 21), "a maior parte dos núcleos de crises ambientais encontra-se no Sul, nos países pobres, onde os Estados raramente têm condições de enfrentá-las".

Sendo assim, das áreas mais atingidas, algumas sofrerão o impacto de forma desproporcional, seja pela ausência de políticas públicas reparadoras do risco, seja em razão da pouca capacidade

financeira para a reconstrução. Nesse sentido, destaca-se o relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (UNEP, 2008, p. 5) [2].

É importante ter em mente que é muito difícil coletar dados precisos sobre o número de deslocados ambientais, conforme aponta o Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Parte do problema está relacionado ao fato de cada organização deste setor ter diferentes metodologias e classificações. A instituição em referência prevê, ainda, que apenas um quarto do deslocamento interno global é georreferenciado e que há pouquíssima informação sobre a duração do deslocamento, o que impede o desenvolvimento de políticas públicas adequadas (GLOBAL…, 2020).

Pode-se concluir quanto a isso que é necessária uma atuação em conjunto dos atores envolvidos e que devem ser estabelecidos parâmetros comuns para a obtenção de informações mais precisas.

Também dificulta o fato de que não há um consenso no tocante à nomenclatura para se referir a esse grupo. Várias terminologias[3] são utilizadas para se indicar os sujeitos que se deslocam

[2] "[...] os pobres são os mais vulneráveis aos desastres porque eles são frequentemente forçados a se estabelecer nas áreas marginais e têm menos acesso à prevenção, preparo e pronta advertência. Além disso, os pobres são os menos resilientes na recuperação dos desastres porque eles não dispõem de redes de suporte, seguros e opções alternativas de subsistência". (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL…, 2008, p. 5)..

[3] Segundo Claro (2018, p.76) as terminologias encontradas na literatura foram: "(i) deslocados ambientais; (ii) pessoas ambientalmente deslocadas; (iii) pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais; (iv) deslocados do clima; (v) deslocados induzidos pela mudança climática; (vi) ecomigrantes; (vii) migrantes ambientais; (viii) migrantes ambientalmente forçados; (ix) migrantes ambientalmente motivados; (x) migrantes climáticos; (xi) 'refugiados ambientais'; (xii) 'refugiados da conservação'; (xiii) 'refugiados do clima'; (xiv) 'refugiados climáticos'; (xv) 'refugiados do meio ambiente'; e (xvi) 'refugiados ecológicos'."

por tais motivos. Não há uma definição precisa dentro do direito internacional, porém a expressão "refugiados ambientais" ganhou popularidade após a utilização por El-Hinnawi (1985), em uma publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), ganhando notoriedade nos trabalhos de Myers (2005) e Black (2001), para citar alguns pesquisadores. Apesar do destaque da mencionada nomenclatura, é importante ter em mente que instituições como o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) rechaçam a designação de refugiados para migrantes ambientais.

O referido limbo jurídico enfraquece o amparo a tais pessoas, pois confundem-se também os instrumentos jurídicos aplicáveis, tornando mais difícil a sua recolocação em um novo ambiente e a respectiva regularização da situação migratória no Estado receptor, conforme abordaremos a seguir.

2 A inadequação da aplicação da instrumentalização para refugiados convencionais aos migrantes ambientais

A Convenção de 1951 (Estatuto dos Refugiados), que deu origem à Lei n. 9.474/97, foi elaborada no contexto do pós 2ª Guerra Mundial. Ela elenca quem deve pertencer a essa categoria e sinaliza os contornos a ser observados antes de se enquadrar o sujeito como refugiado, os quais estão ligados à perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões

políticas, de pessoas que se encontrem fora do país de sua nacionalidade e que não possam ou não queiram, em virtude desse temor, se valer da proteção desse país.

É possível, portanto, destacar três elementos que são considerados essenciais para que o solicitante de refúgio possa ser enquadrado na definição jurídica tradicional. São eles: a perseguição; o fundado temor e a extraterritorialidade.

Percebe-se, portanto, que pela definição acima apresentada não há espaço para o aumento dessa categoria para o enquadramento das pessoas que se deslocam em função da degradação ambiental.

O pleito de Ioane Teitiota demonstra o insucesso da abordagem de refugiado a um migrante ambiental (UNITED NATIONS..., 2020). O caso ganhou notoriedade porque o demandante poderia ser o primeiro refugiado climático do mundo. O pedido foi fundamentado nas mudanças climáticas ocorridas na República do Kiribati, um Estado insular que está sucumbindo ao aumento do nível do mar, o que envolve, logicamente, questões humanitárias relativas à segurança da sua família.

No entanto, o caso não foi bem sucedido para o requerente, pois as cortes neozelandesas entenderam que a situação não se enquadrava no conceito traditional de refúgio, tendo em vista a ausência de risco iminente de violação do seu direito à vida no caso de retorno à Kiribati. Frisou-se, também, que não havia alegação de perseguição, o que seria necessário para a concessão de refúgio.

Após a deportação, a defesa de Teitiota chegou a acionar o Comitê de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, baseando-

-se no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, alegando até mesmo uma perseguição indireta em razão do aquecimento global e também a ameaça ao seu direito à vida. Mas de forma majoritária, o Comitê convalidou a decisão da Corte neozelandeza. Como resultado final deste caso, tanto a proteção internacional de direitos humanos, quanto a Convenção de 1951 foram instrumentos ineficientes na tutela do migrante ambiental. Afinal, na visão das Cortes em questão, não houve perseguição, nem violação do direito à vida.

3 Construção de alternativas

Conforme abordado, há urgência no tratamento dos migrantes ambientais, especialmente no âmbito das políticas públicas. A América Latina e o Caribe, apesar de ser uma das áreas mais afetadas pelos desastres ambientais, não possui um marco jurídico e políticas públicas adequadas para o efetivo controle da mobilidade desenfreada da região. Frise-se que se trata da segunda região do mundo com maior ocorrência de catástrofes ambientais. O Brasil está no topo da lista em razão do número de afetados pelos deslocamentos, especialmente em razão das enchentes e das secas (NATURAL..., 2020).

E pior, no caso brasileiro, devido à ausência de uma legislação interna estruturada, de um sistema com metodologia adequada para coleta de dados nacionais, a falta de monitoramento das áreas com maiores riscos e dos deslocamentos pós-desastres, nem

mesmo os deslocados internos possuem o devido amparo estatal (RAMOS *et al.*, 2020). Não se pode esquecer, ainda, que o Brasil se retirou do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular[4] no dia 08/01/2019, menos de um mês após a assinatura, o que mostra um retrocesso no tratamento das migrações forçadas.

Assim, em razão dos problemas destacados e devido ao grande fluxo migratório na América Latina por questões ambientais, é fundamental a existência de instrumentos de cooperação regionais e nacionais.

É necessário também que sejam feitos planejamentos em nível nacional e regional, levando-se em consideração as peculiaridades dos eventos climáticos ocorridos ou com tendência de ocorrer em cada região afetada, ou com probabilidade de ser, atentando-se logicamente para as particularidades sociais dos seus respectivos deslocados, buscando formas de prevenção, adaptação e resiliência.

A Convenção de Cartagena, de 1984, amplia o conceito de refugiados, incluindo como causa a grave e generalizada violação dos direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Isso deu mais amplitude de atendimento às necessidades humanitárias. Como o conceito encontra-se em aberto, a sua adoção poderia ser uma alternativa

[4] O Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular busca regulamentar e padronizar medidas em torno da migração no contexto global. O Brasil havia participado das negociações e assinado o Pacto, no Governo Temer. Porém, no governo Bolsonaro, o país se retirou do Acordo, alegando questões de soberania. Entre os objetivos do Pacto, a cooperação multilateral, a coleta de dados confiáveis sobre as migrações, a melhoria dos serviços para migrantes, e a redução de riscos durante as trajetórias de migração. (FAERSTEIN; TRAJMAN, 2019).

no caso de desastres ambientais na região (TRINDADE, 2006). Tal posicionamento ganha reforço após a Declaração e Plano de Ação do Brasil, na celebração da Declaração Cartagena 30+, em 2014, onde se reconhecem os desafios em razão do deslocamento de pessoas que ultrapassam as fronteiras em virtude das mudanças climáticas e dos desastres naturais.

Merecem destaque também os projetos que incluem a migração ambiental, mesmo sem o poder coercitivo de leis e tratados, mas que podem influenciar a criação e adaptação das legislações. Como exemplo, citamos a Iniciativa Nansen[5], um processo consultivo que visa construir uma agenda global para o tratamento adequado dos deslocados ambientais transfronteiriços e que teve a participação de 110 países, visando pensar coletivamente em medidas preventivas e de planejamento de realocação em casos de desastres. A Iniciativa ajuda a propagar a importância da agenda de contenção dos riscos relacionados às catástrofes e mudanças climáticas.

No nível global, após 2015, destacam-se a Declaração de Sendai e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030, onde 187 países, a partir das lições aprendidas com o Marco de Ação de Hyogo 2005-2015, se reuniram para construir ações de cooperação, visando a redução de riscos de desastres até 2030, diminuindo a vulnerabilidade das áreas mais propensas a essas ocorrências, ao gerenciar e investir na redução dos riscos e reforçar a prevenção de desastres (MARCO..., 2015).

[5] https://www.nanseninitiative.org/

CONCLUSÃO

Toda a coletividade se encontra em situação de risco ambiental e humano (BECK, 2011), ainda assim, logicamente, os impactos ambientais são sentidos de forma mais severa pelas populações mais vulneráveis, que são forçadas a se deslocar e não sabem se poderão retornar ao seu local de origem.

Para a melhora do panorama jurídico aplicável à temática, além de mais visibilidade da causa, a existência de pressão social é fundamental, a fim de que seja realizada a inclusão da pauta dos migrantes ambientais nas agendas de elaboração de políticas públicas, com base na legislação internacional e nacional, além da construção de alternativas de cooperação entre países fronteiriços e da adoção de políticas regionais que levem em conta as peculiaridades dos eventos climáticos e das populações envolvidas.

Nesse trabalho, buscamos brevemente demonstrar a inadequação jurídica para a devida proteção dos deslocados ambientais, a necessidade de uma legislação no âmbito nacional, regional e internacional, bem como a urgência de uma ação concertada a partir de organismos internacionais, de forma a prevenir e reduzir a exposição das populações aos riscos climáticos e garantir a manutenção do seu direito à vida e condições dignas de subsistência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUMENTO de desastres relacionados às mudanças climáticas

ameaça segurança alimentar, diz ONU. [Brasília]: Nações Unidas, 30 de novembro de 2015. Disponível em: https://nacoesunidas.org/aumento-de-desastres-relacionados-as-mudancas-climaticas--ameaca-seguranca-alimentar-alerta-onu/. Acesso em: 15 ago. 2020.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? **New Issues in Refugee Research**, Brighton, Working Paper n. 34, p. 1-19, mar./2001.

CARTAGENA +30: Declaração do Brasil. Brasília, 3 de dezembro de 2014. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf. Acesso em: 3 set. 2020.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O conceito de "Refugiado Ambiental". *In*: JUBILUT, Liliana Lyra *et al*. (org.). "**Refugiados ambientais"**. Boa Vista: Editora UFRR, 2018. p. 69-100.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental refugees**. Nairobi: UNEP, 1985.

FAERSTEIN, Eduardo; TRAJMAN, Anete. **Por que o Brasil deve retornar ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular**. Observatório do Amanhã, [2019]. Disponível em: https://museudoamanha.org.br/pt-br/artigo-por--que-o-brasil-deve-retornar-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular. Acesso em: 12 set. 2020.

GLOBAL report on internal displacement: GRID 2020. Geneva: IDMC, 2020.

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. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017.

MARCO de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. Sendai: UNISDR/ONU, 2015. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

MYERS, Norman. Environmental refugees: an emergent security issue. *In*: ECONOMIC FORUM, 13., 2005, Prague. **Documents from [...].** Prague: OSCE, 2005. Disponível em: http://www.osce.org/eea/14851?download=true. Acesso em: 13 maio 2017.

NANSEN INICIATIVE. **Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change**. Geneva: The Nansen Initiative, 2015. v. 1. Disponível em: https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

NATURAL disasters in Latin America and the Caribbean: 2000-2019. Ancon: OCHA, 2020. Disponível em: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/20191203-ocha-desastres_naturales.pdf. Acesso em: 12 set. 2020.

ONU: desastres forçam mais pessoas a saírem de suas casas que conflitos e violência. **ONU News**, [Brasília], 4 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2020/02/1702842. Acesso em: 15 ago. 2020.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. 2011. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RAMOS, Erika Pires *et al*. **Making disaster displacement vi-**

sible in Brazil. Geneva: IDMC, 2020. Disponível em: https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/downloads/background_papers/2020-IDMC-GRID-background-brazil.pdf. Acesso em: 8 set. 2020.

RELATÓRIO da ONU mostra aceleração dos impactos das mudanças climáticas. [Brasília]: Nações Unidas, 10 de março de 2020. Disponível em: https://nacoesunidas.org/relatorio-da-onu-mostra-aceleracao-dos-impactos-das-mudancas-climaticas/. Acesso em: 15 ago. 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelos dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

UNITED NATIONS. Human Rights Committee - HRC. **Ioane Teitiota v. New Zealand** (advance unedited version), CCPR/C/127/D/2728/2016. 7 January 2020. Genève: RfWorld, 2020. Disponível em: https://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html. Acesso em: 12 set. 2020

UNITED NATIONS ENVIROMENTAL PROGRAMME - UNEP. **Environment and disaster risk**: emerging perspectives. 2. ed. Geneva: UNEP, 2008. Disponível em: http://www.unisdr.org/files/624_EnvironmentanddisasterriskNov08.pdf. Acesso em: 4 set. 2020.

WENDEN, Catherine Wihtol de. Novas migrações. **Sur:** Revista Internacional de Direitos Humanos**,** São Paulo, v. 13, n. 23, p. 17-28, jul./2016.

A Emergência da Direita Radical no Brasil e a Regulamentação da Lei de Migração

Rickson Rios Figueira
Letícia Rossi Ortiz

1. Introdução

A hospitalidade pode ser definida como um conjunto de ações pelas quais proporcionam-se as boas-vindas, proteção e entretenimento a visitantes ou hóspedes, e que se torna internacional quando estendida a estrangeiros, ou pessoas que pertençam a diferentes culturas ou comunidades.[1] Trata-se de uma postura modulada por um conjunto de reguladores, dentre os quais destacam-se a vontade política, expressa em geral a partir da visão de mundo prevalente entre aqueles que exercem o poder, e o direito, igualmente disputado pelas lentes ideológicas dominantes, mas que pode encerrar em si valores que transcendem perspectivas parciais

acerca do modo como deve organizar-se e funcionar a sociedade a que se refere.

O artigo que aqui se apresenta propõe uma reflexão sobre as estratégias que adota o poder e a maneira como afetam a aplicação das leis que lhe sejam ideologicamente dissonantes, sem as revogar ou modificar formalmente. Nosso objeto de estudo é a Lei 13.445/2017, a Lei de Migração, que completa em 2020 três anos de vigência. Criada a partir de um movimento que congregou contribuições de atores governamentais e da sociedade civil, a Lei de Migração representou a refundação do campo jurídico referente às migrações internacionais no Brasil sobre bases constituídas por valores e princípios enraizados no fundamento da dignidade da pessoa humana, nos direitos fundamentais da Constituição de 1988 e no direito internacional dos direitos humanos. Com isso, afastou-se dos vetustos princípios sustentados no Estatuto do Estrangeiro, de 1980, elaborado em atenção a um conjunto de preocupações sistêmicas, próprias da Guerra Fria, muito atentas à segurança nacional como fator incidente na relação com estrangeiros.

As recentes mudanças do cenário político brasileiro, com a ascensão da direita radical, tiveram por resultado o encontro de forças ideológicas que retomam a centralidade da segurança e interesse do Estado como fatores de orientação da política migratória. Essas forças se posicionam segundo uma visão geopolítica em que mesmo decisões de caráter humanitário têm utilidade geoestratégica.[2] Ao depararem-se com a Lei de Migração, buscam adotar

[2] Alguns pesquisadores, por exemplo, entendem haver disputas geopolíticas que consideram tanto a dinâmica de fronteiras entre Brasil e Venezuela, como a concessão de acesso a direitos de venezuelanos em situação de refúgio no Brasil. Ver HAFIZ, M.;

medidas que contenham seu liberalismo e abertura aos direitos humanos por meio não de alterações legais, mas da adoção de uma regulamentação mais restritiva. Assim, a Lei de Migração, pouco a pouco, vai cedendo à gravidade que a vem atraindo a uma órbita menor. E valores, que já se imaginavam superados quando da revogação do Estatuto do Estrangeiro, são novamente alçados a um nível de importância na definição da política migratória brasileira.

Esse foi o caso, por exemplo, da adoção pelo governo federal da Portaria 666/2019, um instrumento jurídico que posiciona o estrangeiro como perigoso, limitando-lhe o acesso a direitos básicos como os da presunção de inocência, ampla defesa e contraditório. Em torno dele delimitamos o objeto do presente artigo. É certo que haverá outras situações que exsurgem do encontro da perspectiva ideológica da direita radical com os valores que hoje prevalecem no campo jurídico referente às migrações no Brasil, constituído a partir dos princípios da Constituição de 1988 e dos direitos humanos. Embora merecedoras de análise, escapam à delimitação do objeto e das breves dimensões do presente trabalho.

O artigo se divide em três seções. Na primeira, tratamos do câmbio de valores que ocorre com a revogação do Estatuto do Estrangeiro, que regeu a condição jurídica do estrangeiro de 1980 a 2017, e que se mostrou insuficiente para dar soluções adequadas diante do aumento da complexidade das questões migratórias nos últimos anos, e a Lei de Migração, elaborada de acordo com os princípios constitucionais e dos direitos humanos. Na segunda

BRAVIN, Mateus. Crise atual de refugiados é a maior desde 1949, Com Ciência – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico, 08 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.comciencia.br/crise-atual-de-refugiados-e-a-maior-desde-1949/>. Acesso em 02 out. 2020.

seção, apresentamos as características básicas da direita radical e de como elas se expressam nos discursos de Jair Bolsonaro - um de seus representantes políticos de maior proeminência -, antes e após eleito como Presidente da República, quando referentes a estrangeiros, à regência jurídica das migrações internacionais e ao anti-internacionalismo como fundamento na orientação da política migratória brasileira. Na terceira seção, tratamos da Portaria 666/2019 como expressão de um movimento de relativização de direitos humanos e fundamentais de imigrantes no Brasil, também associado à perspectiva ideológica da direita radical.

2. A Lei de Migração e seus antecedentes

Durante grande parte do século XX, a política migratória brasileira foi caracterizada por uma gestão orientada a estimular a imigração de um tipo ideal de imigrante, cuja imagem estava associada ao trabalho, à família, e ao respeito à autoridade.[3] Ademais, aspirava-se a que a imigração proporcionasse um processo de branqueamento em três gerações da população brasileira, como parte de um projeto eugenista que orientou a preferência por imigrantes europeus, sobretudo germânicos e escandinavos (no caso desses,especialmente os suecos).[4] Além disso, desde o fim dos anos 1930 e durante a Segunda Guerra Mundial, constituía-se igual-

[3] SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a

questão racial no Brasil, Revista USP, São Paulo, Nº 53, pp. 117-149, março/maio 2002.

[4] SEYFERTH, Giralda. O Estado brasileiro e a imigração. In: SANTOS, Miriam de Oliveira et al. (Org.). Caminhos da Migração: memória, integração e conflitos. São Leopoldo: Oikos, 2015.

mente preocupação do governo brasileiro a de evitar a imigração de refugiados judeus provenientes principalmente da Europa conflagrada.[5]

Nos anos 1960, durante o regime militar, a ênfase da política migratória brasileira passou a ser a segurança nacional. Ao longo da vigência da constituição de 1967 – alterada mais tarde, profundamente, pela Emenda Nº 01/1969 –, que precedeu a atual, os estrangeiros foram regidos no Brasil por dois instrumentos normativos: o Decreto-lei Nº 941, de 13 de outubro de 1969 e a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro). Em ambos os instrumentos legais, a segurança nacional era preocupação basilar. De acordo com o Estatuto do Estrangeiro, deveriam ser levados em conta ainda a organização institucional brasileira, os interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, e a defesa do trabalhador nacional.[6]

A lei 6.815/1980 foi regulamentada pelo Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981.[7] Na essência, o Estatuto do Estrangeiro regulava a entrada, a permanência e a saída compulsória do estrangeiro, além de estabelecer regras sobre a condição de asilado, documentos de viagem, naturalização e de criar o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Quanto à entrada de estrangeiros, a capacidade do Estado de a condicionar por meio de leis (assim como também a de definir os requisitos para a autorização de residência)

---

[5] KOIFMAN, Fábio. Imigrante Ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiro no Brasil (1941-1945). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

[6] BRASIL. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 27 set 2020.

[7] BRASIL. Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm>. Acesso em: 27 set 2020.

já era estabelecida no artigo 1º da Convenção de Havana sobre a Condição dos Estrangeiros, de 1928.[8] Por sua vez, o Estatuto do Estrangeiro previa também uma série de sete vistos que regulavam o ingresso no território nacional: vistos de trânsito, turista, temporário, permanente, oficial, diplomático e de cortesia. O visto temporário podia ser concedido ainda em oito hipóteses, relacionadas no artigo 13 da Lei, que possibilitavam a regularização de estudantes, artistas e desportistas, e a realização de negócios por estrangeiros no Brasil, entre outros.

No que se refere à permanência, o Estatuto estabelecia, dentre outros aspectos, os direitos e deveres do estrangeiro no Brasil, inclusive a proibição de o estrangeiro exercer atividades de natureza política. E no concernente à saída compulsória, regulava as situações que poderiam ocasionar deportação, expulsão e extradição de estrangeiros.

A Lei 6.815/1980 foi em grande parte recepcionada pela Constituição de 1988. No entanto, já soava estridente o descompasso entre o espírito redemocratizador da Constituição, marcada por um amplo leque de direitos fundamentais e pela dignidade da pessoa humana como fundamento da República, e a centralização na segurança nacional como valor orientador na aplicação da Lei. Um exemplo de como o Estatuto do Estrangeiro já não oferecia soluções adequadas diante do aumento da complexidade migratória, a que deveria responder em diapasão com os direitos humanos

[8] BRASIL. Decreto 18.956, de 22 de outubro de 1929. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18956-22-outubro-1929-549004-publicacaooriginal-64267-pe.html>. Acesso em: 27 set 2020.

e preocupações humanitárias, em consonância com a Constituição de 1988, foi o que se passou no contexto da intensificação da imigração haitiana para o Brasil devido à crise econômica do Haiti e o caos gerado naquele país pelo terremoto que o atingiu em 2010 . De um modo geral, os imigrantes haitianos não foram considerados refugiados, já que sua situação não se subsumia ao conceito de refugiado previsto na Lei 9.474/1997, Estatuto dos Refugiados. Não havia, ademais, dentre as disposições da Lei 6.815/1980, a previsão de um visto que pudesse regularizar a condição jurídica dos imigrantes haitianos que chegavam aos milhares ao Brasil. Foi necessário então que o CNIg se valesse de uma abertura prevista no artigo 18 do Estatuto do Estrangeiro, relativa à concessão de visto permanente para fins de imigração dirigida (figura já prevista no anterior Decreto-Lei 941/1969 e que visava a distribuição orientada pelo Estado da mão de obra estrangeira no território nacional), para abrigar os imigrantes haitianos pela concessão de um visto permanente por razões humanitárias.[9] Foi assim necessário um malabarismo jurídico para dar resposta adequada a uma situação que terminava por jogar luz às insuficiências do Estatuto do Estrangeiro. Prenunciava-se a necessidade de criação de uma lei que oferecesse recursos jurídicos mais afinados com os valores constitucionais fundamentados na dignidade da pessoa humana e que respondessem de maneira mais eficaz às questões geradas por uma cambiante realidade migratória.

[9] BRASIL. Resolução Normativa CNIg Nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 27 set 2020.

2.1. A Nova Lei de Migração, Lei nº. 13.445 de 2017

Depois de quatro anos de tramitação no Congresso Nacional, a Nova Lei de Migração, Lei nº. 13.445 de 2017,[10] engendrada para substituir o Estatuto do Estrangeiro de 1980, foi recepcionada com entusiasmo por parlamentares, organizações da sociedade civil e organismos internacionais. A lei adveio do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº. 288 de 2013, elaborado pelo senador Aloysio Nunes (PSDB - São Paulo), que buscou unificar diferentes propostas que estavam sendo discutidas em distintas esferas do governo federal.[11] A nova lei apresentou um avanço jurídico por reforçar a garantia dos direitos dos migrantes e foi considerada como um novo paradigma de tratamento jurídico da migração internacional,[12] afastando-se do modelo autoritário anterior ao facilitar a obtenção de vistos e versar sobre a acolhida humanitária.

O artigo 3º,[13] por exemplo, que trata dos princípios e diretrizes da política migratória brasileira, aponta, em vinte e dois incisos, fundamentos tais como: a universalidade, indivisibilidade e

[10] Sobre o processo de elaboração da lei, ver: MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. O que é a imigração internacional? Uma análise do processo de elaboração da Nova Lei de Migração Brasileira. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2020

[11] OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração:

avanços, desafios e ameaças. R. Bras. Est. Pop. Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./jun. 2017.

[12] VARELLA et al. O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.447/2017 e os desafios da regulamentação. Revista de Direito Internacional, v. 14, n. 2, p. 254-267, 2017.

[13] BRASIL. Lei nº. 13.447, de 24 de maio de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 21 de setembro de 2020.

interdependência dos direitos humanos; o repúdio à xenofobia, ao racismo e a outras formas de discriminação; a não criminalização da migração; a acolhida humanitária; o acesso às políticas e aos serviços públicos. De forma geral, a Lei nº. 13.445 foi lida como um instrumento jurídico de caráter humanista que visa promover e facilitar a integração dos indivíduos em mobilidade humana a diversos aspectos da vida nacional, que prima pelo diálogo social e pela cooperação internacional, e que sustenta uma posição de hospitalidade.

No entanto, a lei depende de um corpo de regulamentações. Enquanto algumas dessas são procedimentais, técnicas, outras criam brechas que podem afastar a aplicação da lei dos objetivos originalmente pensados por seus formuladores. Desde a finalização da tramitação da lei, por ocasião dos vetos presidenciais a alguns de seus dispositivos, pesquisadores, parlamentares e membros da sociedade civil vêm alertando sobre a possibilidade de as regulamentações desvirtuarem o caráter humanista da norma ao serem utilizadas como veículo de restrição às garantias dos migrantes e de retomada do tratamento da migração pela perspectiva da segurança de Estado e da criminalização do sujeito em mobilidade.

E não foi somente, entretanto, a necessidade de regulamentações que despertou os temores de subversão do caráter humanitário da lei, mas também – e, talvez principalmente – a mobilização de grupos contrários à perspectiva da hospitalidade e dos direitos humanos no tratamento da questão migratória. O período de tramitação da norma coincide com o período de crescente instabilidade nas instituições políticas do Brasil, permeadas por

um aprofundamento da polarização ideológica. Analistas políticos apontavam para uma transformação da coalizão de sustentação do modelo econômico e do projeto político do governo Dilma Rousseff.[14] A instabilidade resultante favoreceu a mobilização e ascensão de grupos conservadores da direita radical.

3. A direita radical no poder: nacionalismo, xenofobia e aporofobia

A direita radical compreende um espectro de posições políticas que guardam certos atributos. Para Betz, três fatores caracterizam a direita radical: (1) o rechaço à igualdade social e à igualdade entre indivíduos, bem como aos projetos políticos que as propugnam; (2) a rejeição à integração social de grupos sociais marginalizados; e (3) um apelo à xenofobia, ao racismo e ao antissemitismo.[15] Além disso, a direita radical vale-se de uma retórica populista que têm por objetivo deflagrar afetos que desencadeiem sensações de ansiedade e desencanto, tencionando mobilizar o público em torno de seu projeto político.[16] Minkenberg, por sua vez, vê na direita radical outro traço que lhe seria definidor: a ideologia do mito de uma nação homogênea, com seu consectário discurso

[14] SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Novos Estudos CEBRAP, n. 102, p. 39-67, jul./2015.

[15] BETZ, Hans-Georg. Radical Right-Wing Populism in Western Europe. Londres: The MacMillan Press, 1994, p. 103.

[16] Sobre migrações, xenofobia e o populismo da direita radical, ver: FIGUEIRA, Rickson. Razões da Xenofobia: ensaio sobre os fatores contribuintes da violência xenófoba contra imigrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos J. Migrações Venezuelanas. Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO) - Unicamp, 2018, pp. 224-230.

de combate à democracia liberal e pluralista.[17]

Betz, no entanto, sustenta que, a despeito dos ataques perpetrados contra imigrantes e refugiados, e mesmo da adoção de discursos negacionistas do holocausto como parte da expressão de um sentimento antissemita, a xenofobia nem sempre tem um fundamento em diferenças étnicas. Há registros em anos recentes, por exemplo, de hostilidade entre os próprios europeus.[18] Assim, nem sempre a xenofobia está relacionada à ideologia de preservação da homogeneidade do povo. Baseia-se antes na ideia de oposição em relação a um "outro", que pode ou não ser estrangeiro. Trata-se de um mecanismo em geral mobilizado pela direita radical também com relação a outros grupos minoritários, como pessoas com deficiências, indígenas e LGBTI.[19] E pode se estender a grupos associados à pobreza, como os sem terra ou os sem teto, contra os quais a direita radical expressa uma posição aporofóbica.[20]

Carl Schmitt oferece uma chave para que se possa melhor compreender algumas das concepções de identidade da direita radical. Segundo ele, o conceito do político só pode ser encontrado a partir da definição das categorias políticas.[21] Cada campo do pen-

---

[17] MINKENBERG, Michael. "The Renewal of the Radical Right: Between Modernity and Anti-modernity", Government and Opposition, V. 35, Nº 2, pp. 170-188, 2000, p. 174.

[18] Betz exemplifica com os referendos suíços sobre imigração realizados quando majoritariamente os residentes estrangeiros na Suíça eram europeus. Faz também referência à hostilidade contra estrangeiros na Alemanha que, segundo o autor, não se atém a refugiados e imigrantes não europeus. BETZ, Hans-Georg. Radical Right-Wing Populism in Western Europe. Londres: The MacMillan Press, 1994, p. 103.

[19] WAHL, Klaus. The Radical Right: biopsychosocial roots and international variations. Cham (Suíça): Palgrave Macmillan, 2020, p. 9.

[20] Ver CORTINA, Adela. Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia. Barcelona: Paidós, 2017.

[21] MEHRING, Reinhard. Carl Schmitt and the Politics of Identity. In: SEDGWICK, Mark. Key Thinkers of the Radical Right: behind the new threat to liberal democracy. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 46.

samento e ação humanos para Schmitt tem critérios pelos quais se expressam: a moral, pelo certo e errado; a estética, pelo belo e pelo feio; a economia, pelo rentável e pelo não rentável. O critério organizador do campo político é, segundo o autor, o binômio amigo e inimigo.[22]

Os critérios de cada campo são independentes, não precisando ser o inimigo moralmente mal ou esteticamente feio. Todavia, segundo Schmitt, o inimigo é sempre:

> (...) o outro, o estranho; e é suficiente para sua natureza que ele seja, de uma maneira especialmente intensa, existencialmente algo distinto e alienígena, de tal modo que em caso extremo conflitos com ele sejam possíveis. Isso não pode ser decidido previamente por uma determinada norma geral ou pelo julgamento de um terceiro não interessado e, portanto, neutro.[23]

O amigo e o inimigo são concretos. Não são metáforas. Sua existência é real. Entretanto, o inimigo não é alguém a quem necessariamente se dirija o ódio. Amigo e inimigo representam, sim, o extremo antagonismo que é próprio do campo político. E caberia, segundo Schmitt, ao Estado, como organização política da comunidade, estabelecer os critérios distintivos entre o amigo e o

---

22 SCHMITT, Carl. The Concept of the Political. Chicago: Chicago University Press, 2007, p. 25-6.

23 Tradução livre de: "the other, the stranger; and it is sufficient for his nature that he is, in a specially intense way, existentially something different and alien, so that in the extreme case conflicts with him are possible. These can neither be decided by a previously deter- mined general norm nor by the judgment of a disinterested and therefore neutral third party". SCHMITT, Carl. The Concept of the Political. Chicago: Chicago University Press, 2007, p. 27.

inimigo.[24]

Wahl, por outro lado, aduz que, além de ser procurada como resposta aos problemas e afetos individuais – como o medo em relação ao outro, inclusive ao estrangeiro -, a ideologia da direita radical também busca oferecer soluções a questões, estruturas e processos que se desenvolvem em nível macro, como a desigualdade, o internacionalismo e a integração de blocos econômicos.[25] Em geral, as respostas político-econômicas da direita radical são anti-internacionalistas e reforçam a imagem do Estado-nação com ampla soberania e autonomia para decidir sobre as questões que lhe concernem. Então, desde o ponto de vista da direita radical, deve ser dada menor importância ao multilateralismo como espaço em que se buscam soluções aos problemas enfrentados pelos Estados.

No Brasil contemporâneo, a direita radical tem no atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, a figura de maior projeção. De acordo com estudo empírico de Dalmonte e Dibai sobre os discursos de Bolsonaro, proferidos ainda como deputado federal, o nacionalismo é um elemento que recebe ênfase, sobretudo por sua associação ao militarismo e à defesa da memória e legado da ditadura.[26] Menos comum em seus discursos são as referências a um nacionalismo que se baseia no mito de uma nação homogênea e idealizada.[27]

---

[24] SCHMITT, Carl. The Concept of the Political. Chicago: Chicago University Press, 2007, pp. 29-30.

[25] WAHL, Klaus. The Radical Right: biopsychosocial roots and international variations. Cham (Suíça): Palgrave Macmillan, 2020, p. 117.

[26] DALMONTE, Edson; DIBAI, Priscilla. A direita radical 'bolsonarista': da aporofobia à defesa da memória de regimes de exceção, IdeAs [Online], 14, 2019, p. 5.

[27] DALMONTE, Edson; DIBAI, Priscilla. Op. Cit., pp. 6-7.

O tema migratório é bastante sensível em sociedades de países desenvolvidos, como os da Europa Ocidental e os Estados Unidos, onde a direita radical vem adotando posições inequivocamente xenófobas. No Brasil, o aumento da imigração para o país vem gerando manifestações mais contundentes da direita radical. Segundo o mesmo estudo de Dalmonte e Dibai, Jair Bolsonaro assumiu em entrevistas uma posição favorável à imigração de europeus e estadunidenses, por considerá-los qualificados profissionalmente, enquanto criticou a imigração de senegaleses, iranianos, bolivianos, sírios e haitianos, classificando-os como "escória do mundo".[28]

No que se refere à Lei de Migração, desde sua aprovação, Bolsonaro levanta críticas. Já havia afirmado que a lei transformara o Brasil em um país sem fronteiras e que, a continuar em vigor, "qualquer um pode entrar e chega com mais direitos do que nós".[29] Eleito, durante a transição proferiu discurso atacando a adoção da lei:

> Como essa última lei de imigração... Vê, a França aceitou algo parecido com isso, ó a desgraça que está lá. Nós somos humanos, queremos respeitar direitos humanos, mas ninguém quer botar certo tipo de gente para dentro de casa. E o Brasil é a nossa casa. Passou batido numa questão como essa...[30]

[28] DALMONTE, Edson; DIBAI, Priscilla. Op. Cit., p. 7.

[29] UOL. Bolsonaro critica Lei de Migração e fala em barrar "certo tipo de gente". Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>. Acesso em 02 out. 2020.

[30] UOL. Bolsonaro critica Lei de Migração e fala em barrar "certo tipo de gente". Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>. Acesso em 02 out. 2020.

Na esteira da crítica à Lei de Migração, e em consonância com o anti-internacionalismo da direita radical, ao tomar posse, uma das primeiras medidas adotadas pela gestão Bolsonaro foi a de retirar o Brasil do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, documento de caráter não vinculante, elaborado no âmbito da Organização das Nações Unidas e adotado por mais de 160 países. O ministro das relações exteriores, Ernesto Araújo, já afirmara que o Pacto era um "instrumento inadequado para lidar com o problema", que devia ser tratado "de acordo com a realidade e soberania de cada país".[31] Na ocasião, Jair Bolsonaro publicou em uma rede social:

> O Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes. Quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar o nosso hino e respeitar a nossa cultura. Não é qualquer um que entra na nossa casa, não será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adoptado por terceiros. Não ao pacto migratório.[32]

O Pacto Global de Migração não tem por objetivo abrir as fronteiras dos países, nem restringe o exercício da soberania nacional. Ao contrário, reconhece expressamente o direito dos Estados de determinarem suas políticas migratórias. O Pacto contém

[31] UOL. Aloysio defende Pacto Global de Migração e lamenta posição de Bolsonaro. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/12/11/aloysio-defende-pacto-global-de-migracao-e-lamenta-posicao-de-bolsonaro.htm>. Acesso em 02 out. 2020.

[32] JORNAL DE ANGOLA. Jair Bolsonaro diz não ao Pacto Migratório, 10 jan. 2019.

princípios orientadores que objetivam uma gestão racional das migrações. Toma-as como uma questão global que merece atenção concertada.[33]

Aloysio Nunes, que foi, enquanto Senador da República, relator do projeto do qual decorreu a Lei de Migração, e chanceler do governo Temer, manifestou seu desalento com a retirada do Brasil do Pacto, enfatizando a importância de uma articulação global sobre o tema das migrações internacionais.[34]

4. A regulamentação da Lei de Migração no governo Jair Bolsonaro

O presidente Jair Bolsonaro foi eleito com promessas de uma inflexão conservadora na lida das questões nacionais, sejam elas econômicas (críticas às políticas de proteção social), morais (críticas à secularização e aos comportamentos e valores lidos como liberais), securitárias (demandas por ações repressivas e punitivas do Estado) ou societais (o conflito político e ideológico que apoderou-se da esfera das relações interpessoais).[35] Soma-se a isso o lema "Brasil acima de tudo", exemplificativo de um governo que opta por voltar-se para si mesmo, retraindo-se e apartando-se de

[33] FIGUEIRA, Rickson Rios. Pacto Global de Migrações, campo de disputa entre nacionalismo e multilateralismo. Disponível em: <https://www.migramundo.com/pacto-global-de-migracoes-campo-de-disputa-entre-nacionalismo-e-multilateralismo/>. Acesso em: 01 out. 2020.

[34] UOL. Aloysio defende Pacto Global de Migração e lamenta posição de Bolsonaro. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/12/11/aloysio-defende-pacto-global-de-migracao-e-lamenta-posicao-de-bolsonaro.htm>. Acesso em 02 out. 2020.

[35] ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. Novos Estudos CEBRAP, v. 38, n. 1, p.185-213, jan./abr. 2019.

várias discussões importantes do sistema internacional, como, por exemplo, aquelas concernentes aos direitos humanos, ao meio ambiente e às questões migratórias. Como visto, a retirada do Brasil do Pacto Global de Migrações é característica dessa postura.

Dentro da perspectiva de reforço do aparelho repressivo do Estado – e confirmando os temores de que as regulamentações da Lei das Migração poderiam ser usadas para desvirtuar o caráter humanitário do texto – foi publicada, no dia 26 de julho de 2019, no Diário Oficial da União (DOU), a Portaria nº 666,[36] datada do dia anterior. A regulamentação, proposta na gestão do Ministro de Estado da Justiça e da Segurança Pública, Sérgio Moro, visava dispor "sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal". A Portaria em questão apresenta vários problemas do ponto de vista da garantia dos direitos das pessoas em mobilidade e subverte a lógica da hospitalidade em prol de um tratamento hostil, reafirmando a ótica da suspeição sobre o estrangeiro, característica da modalidade anterior da norma migratória, datada do período dos governos militares.

Um dos pontos mais controversos do texto trata da possibilidade de impedir a entrada ou de deportar pessoa suspeita. A problemática em relação a isso é a negação da presunção de inocência do indivíduo. Além disso, não haveria necessidade de acusação formal para que as autoridades encaminhassem o processo de

[36] BRASIL. Portaria nº. 666, de 25 de julho de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569. Acesso em 17 de setembro de 2020.

deportação. Uma investigação em curso ou informações de inteligência constituiriam fundamento suficiente. Inclusive, a Portaria não exigia a publicidade dos motivos que levariam uma pessoa a ser considerada suspeita e perigosa e, em função dos quais, impedida de entrar no território brasileiro ou deportada. O prazo de quarenta e oito horas para apresentação de defesa é irrisório no cumprimento do direito ao contraditório e à ampla defesa.

O texto foi detratado por juristas, pesquisadores e organizações da sociedade civil, que promoveram grande repercussão em oposição à Portaria, o que culminou na sua revogação e na substituição pela Portaria nº. 770,[37] publicada no DOU em 14 de outubro de 2019. O novo texto subtraiu o termo "deportação sumária" e substituiu "pessoa perigosa suspeita" pelo termo igualmente indeterminado "pessoa perigosa sobre a qual recaem razões sérias". Outras alterações foram feitas no texto, como a ampliação do prazo para apresentação de defesa de quarenta e oito horas para cinco dias; a previsão de publicidade dos motivos pelas autoridades competentes; e a garantia de que informações provenientes de governos que perseguem seus cidadãos não podem ser consideradas como fundamento para a deportação.

No entanto, os problemas permanecem. Continua questionável a possibilidade de plena observância do direito ao contraditório e à ampla defesa no prazo de cinco dias. Aspectos vagos do texto da Portaria tornam-na passiva frente à possibilidade de as autoridades nacionais promoverem uma interpretação arbitrária

[37] BRASIL. Portaria nº. 770, de 11 de outubro de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769. Acesso em 17 de setembro de 2020.

e prejudicial à garantia dos direitos da pessoa migrante. E, mais do que isso, essa regulamentação indica uma subversão do caráter humanitário da Lei de Migração e o retorno a uma perspectiva de hostilidade em relação ao estrangeiro presente ou em trânsito no território brasileiro.

Além disso, subverte o processo de avanço da legislação em matéria de regulamentação migratória pela manutenção e pela continuidade da lógica que embasou o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e que sustenta o tratamento da questão migratória desde a constituição dos Estados nacionais a partir da divisão entre nacionais e estrangeiros. O Estado-nação constituiu-se a partir das concepções de soberania, povo e território. Com isso, a ideia de fronteiras torna-se determinante das relações entre indivíduos pertencentes e não-pertencentes ao Estado. O estrangeiro é indivíduo que cruzou fronteiras e, proveniente de outro espaço soberano, não pertence à nação, ao povo, ao território. Essa perspectiva sustenta as noções de soberania e de discricionariedade do Estado em matéria de migração internacional, que, em vários aspectos, colidem com propostas que defendem abordagens humanitárias. Trata-se da manutenção de discursos hostis em relação aos sujeitos migrantes, vistos a partir do signo da desconfiança em relação ao "outro", tomando-o como potencial inimigo da nação.

Perdura a relação entre migração e Estado-nação e a leitura, por parte do Estado, dos migrantes como indivíduos não-nacionais presentes no território, deslocados, no sentido de presença imprópria.[38] Durante a tramitação da Lei nº. 13.447, já estavam eviden-

[38] SAYAD, Abdelmalek. A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade. São Paulo: EDUSP, 1998.

tes as manifestações contrárias ao caráter humanista da norma e as pressões em prol de modificações no texto, tais como a tentativa de incluir, no artigo 3º, o princípio de proteção ao mercado de trabalho nacional ou a tentativa de reduzir o prazo do deportação em atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição Federal.[39] Não concretizada quando da elaboração da lei, um segundo movimento vai dar ensejo às Portarias nº. 666 e 770 de 2019.

Com o governo Jair Bolsonaro, demandas tais – embasadas em entendimentos fundamentados na primazia da segurança e do reforço do Estado – ampliaram suas bases de sustentação e encontraram maior reverberação em postos estratégicos da administração federal, como no Ministério da Justiça, no Ministério das Relações Exteriores e na própria figura do presidente e os que o orbitam. O estrangeiro é visto como ameaça, como risco à integridade do território e à segurança nacional. Sob esse ponto de vista, o prisma da garantia dos direitos das pessoas em mobilidade é questionado.

5. Considerações finais

Desde o marco dos três anos da Lei de Migração, ao olharmos para trás, avistamos regulamentações que destoam dos princípios que a sustentam. A Lei foi criada a partir da necessidade e de um clamor da sociedade pela atualização do ambiente jurídico bra-

[39] MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. O que é a imigração internacional? Uma análise do processo de elaboração da Nova Lei de Migração Brasileira. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2020, p. 218-219.

sileiro relativo às migrações internacionais acorde com o princípio da dignidade humana, os direitos fundamentais da Constituição de 1988 e o direito internacional dos direitos humanos. Era imperativo que o Brasil modernizasse seu direito relativo às migrações, ante os desafios impostos por um mundo globalizado e de profunda complexidade, aos quais a legislação anterior, fundamentada em considerações relativas a um sistema bipolar e em guerra fria, e em posturas estadocêntricas e securitárias em relação ao estrangeiro, já não oferecia respostas adequadas.

Contudo, a recente emergência da direita radical, alçada a postos de alta responsabilidade no Poder Executivo, teve como efeito a adoção de decisões governamentais reativas ao movimento de modernização jurídica brasileira no campo das migrações. A retirada do Brasil do Pacto Global de Migrações e as Portarias nº. 666 e nº. 770 são exemplos dessas decisões que, porém, encaixam-se em um cenário mais amplo de retrocessos que se manifestam pela adoção de políticas nacionalistas, xenófobas e aporofóbicas. O Brasil inflige em si mesmo danos desnecessários ao abandonar a implementação de recursos legais que vinham posicionando-o como um exemplo de país com mecanismos avançados de uma hospitalidade regulada.

Referências

ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo,

evangelismo e a crise brasileira. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 38, n. 1, p.185-213, jan./abr. 2019.

BETZ, Hans-Georg. *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. Londres: The MacMillan Press, 1994.

BRASIL. *Decreto 18.956, de 22 de outubro de 1929*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18956-22-outubro-1929-549004-publicacaooriginal--64267-pe.html>. Acesso em: 27 set 2020.

_____. *Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm>. Acesso em: 27 set 2020.

_____. *Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 27 set 2020.

_____. *Resolução Normativa CNIg* Nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 27 set 2020.

_____. *Lei nº. 13.447*, de 24 de maio de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 21 de setembro de 2020.

_____. *Portaria nº. 666*, de 25 de julho de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de--25-de-julho-de-2019-207244569. Acesso em 17 de setembro de 2020.

_____. *Portaria nº. 770*, de 11 de outubro de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-770-de--11-de-outubro-de-2019-221565769. Acesso em 17 de setembro de 2020.

CAVALLAR, Georg. *The Rights of Strangers: Theories of International Hospitality, the Global Community, and Political Justice Since Vitoria*. Burlington, EUA: Ashgate Publishing Company, 2002.

CORTINA, Adela. *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós, 2017.

DALMONTE, Edson; DIBAI, Priscilla. A direita radical 'bolsonarista': da aporofobia à defesa da memória de regimes de exceção, *IdeAs [Online]*, 14, 2019.

FIGUEIRA, Rickson Rios. *Pacto Global de Migrações, campo de disputa entre nacionalismo e multilateralismo.* Disponível em: <https://www.migramundo.com/pacto-global-de-migracoes-campo-de--disputa-entre-nacionalismo-e-multilateralismo/>. Acesso em: 01 out. 2020.

_____. Razões da Xenofobia: ensaio sobre os fatores contribuintes da violência xenófoba contra imigrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos J. *Migrações Venezuelanas.* Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO) - Unicamp, 2018.

HAFIZ, M.; BRAVIN, Mateus. Crise atual de refugiados é a maior desde 1949, *Com Ciência – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, 08 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.comciencia.br/crise-atual-de-refugiados-e-a-maior-desde-1949/>. Acesso em 02 out. 2020.

JORNAL DE ANGOLA. *Jair Bolsonaro diz não ao Pacto Migratório,* 10 jan. 2019.

KOIFMAN, Fábio. *Imigrante Ideal:* o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiro no Brasil (1941-1945). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

MEHRING, Reinhard. Carl Schmitt and the Politics of Identity. In: SEDGWICK, Mark. *Key Thinkers of the Radical Right: behind the new threat to liberal democracy.* Oxford: Oxford University Press, 2019.

MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. *O que é a imigração internacional? Uma análise do processo de elaboração da Nova Lei de Migração Brasileira.* Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2020.

MINKENBERG, Michael. "The Renewal of the Radical Right: Between Modernity and Anti-modernity", *Government and Opposition,* V. 35, Nº 2, pp. 170-188, 2000.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *R. Bras. Est. Pop*. Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./jun. 2017.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

SCHMITT, Carl. *The Concept of the Political.* Chicago: Chicago University Press, 2007.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil, *Revista USP,* São Paulo, Nº 53, pp. 117-149, março/maio 2002.

SEYFERTH, Giralda. O Estado brasileiro e a imigração. In: SANTOS, Miriam de Oliveira et al. (Org.). *Caminhos da Migração:* memória, integração e conflitos. São Leopoldo: Oikos, 2015.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos CEBRAP*, n. 102, p. 39-67, jul./2015.

UOL. *Aloysio defende Pacto Global de Migração e lamenta posição de*

Bolsonaro. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/12/11/aloysio-defende-pacto-global-de-migracao-e-lamenta-posicao-de-bolsonaro.htm>. Acesso em 02 out. 2020.

_____. Bolsonaro critica Lei de Migração e fala em barrar "certo tipo de gente". Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>. Acesso em 02 out. 2020.

VARELLA et al. O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.447/2017 e os desafios da regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 2, p. 254-267, 2017.

WAHL, Klaus. *The Radical Right: biopsychosocial roots and international variations.* Cham (Suíça): Palgrave Macmillan, 2020.

A Nova Lei de Migração interpretada pelos Tribunais - A interpretação e as mudanças de cenário

Luís Renato Vedovato

Introdução

A Lei 13.445, de 2017, conhecida como a Nova Lei de Migração Brasileira, completa três anos de vigência em 20 de novembro de 2020. Logo, é possível ter uma indicação de como os tribunais interpretam os seus dispositivos, que foram criados para substituir o conteúdo do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80), o qual não foi recepcionado pela Constituição de 1988.

Apesar de não recepcionada, no entanto, a regulação infraconstitucional sobre a situação jurídica do migrante perdurou por quase mais de 29 anos após a promulgação da Constituição Federal.

Tal fato pode ser visto como um claro indicativo de que a proteção do migrante no país não estava em posição de prioridade e de que a invisibilidade acompanha tal grupo minoritário.

Todavia, existem decisões judiciais que, na vigência do Estatuto do Estrangeiro, afastavam as violações e traziam interpretações avançadas para reconhecer o migrante como detentor de direitos trazidos pelo rol do art. 5o da Constituição, que já em seu caput determina a aplicação das garantias aos estrangeiros residentes, no que foi atualizada pela interpretação do Supremo, que levou direitos a todos os migrantes, não apenas aos que no Brasil residem.

A Nova Lei entrou em vigor e as decisões judiciais se mostraram menos protetivas do que os artigos 3o e 4o da Lei 13.445/17 poderiam indicar. É possível encontrar decisão do Superior Tribunal de Justiça aplicando, após a entrada em vigor da nova lei, disposições do Estatuto do Estrangeiro, como é o caso do Habeas Corpus 419.460 - DF, julgado pelo STJ, em 23 de março de 2018, aplicando, porém, o já revogado Estatuto do Estrangeiro.

O presente capítulo visa trazer os possíveis motivos pelos quais o direito internacional e a proteção do migrante tem sido alvo de ataques, em especial num país como o Brasil, que tem um número pequeno de migrantes em relação à sua população total. Nesse sentido, busca entender os impactos na interpretação judicial e, consequentemente, na decisões sobre a nova lei de migração.

Para tanto, há que se fazer um retrato do período que vai de 1988 até 2020, tendo em vista que a vinda da Constituição coincide com o avanço de direitos no mundo todo, levando ao fim de ditaduras, inclusive com a queda do muro de Berlim, que vai ser retratado, por Norberto Bobbio, como a Era dos Direitos (1990). Terminando em momento de questionamento da democracia,

que enfrenta cenários de risco, como expõem Levitsky e Ziblatt (2018), no Como as Democracias Morrem.

Responder à pergunta sobre o que mudou de 1988 a 2020 e como isso impacta nas decisões sobre direito migratório passa, também, por entender o papel relevante do direito internacional no mundo nesse período.

Para tanto, será utilizado o método dedutivo, a partir de levantamento bibliográfico e normativo. Passa-se, então, ao retrato do período indicado.

1. Da esperança da União Europeia à realidade do Brexit

Nesse ponto, procura-se discorrer sobre o cenário mundial, trazendo e as impressões sobre os passos que levaram o mundo sair da esperança do fim da cortina de ferro, no final da década de 80 do século XX, para a real ameaça autoritária em vários lugares do planeta, começando pelo ano de 2016.

A preocupação existente nos últimos tempos é identificar em qual futuro se está hoje, pensando a partir da Constituição de 88, se o futuro resultante da queda do muro de Berlim ou se o resultante do massacre da Praça da Paz Celestial, ambos ocorridos em 1989.

Na perspectiva brasileira, foi promulgada a Constituição, em 5 de outubro de 1988, após um longo período ditatorial lon-

go. Viram-se vários avanços no campo dos direitos fundamentais. Pode-se entender que as normas da Constituição Cidadã, de 1988, em conjunto com outros movimentos pelo mundo fizeram iniciar um tempo bastante interessante, o tempo dos direitos, batizado por Norberto Bobbio como A Era dos Direitos (1992).

Nesse período, todos os raciocínios para tomada das decisões governamentais, empresariais, sociais e individuais eram iniciados a partir da lógica do direito. Assim, tinha-se o direito como objetivo e também como origem das decisões. Isso fez que o mundo avançasse significativamente no sentido de entender que todos são sujeitos de direito. E para se chegar à conclusão de que um direito não seria aplicável numa situação específica, haveria um outro direito em contraposição, levando à necessidade de um raciocínio também baseado em direito (Alexy, 1993).

Ora isso foi muito bem construído até o 11 de setembro de 2001. Naquela data, pode-se dizer, é colocado o marco final desse período chamado era dos direitos. A partir daquele momento pode-se empiricamente constatar que, em situações limite, os direitos são afastados quando há uma boa desculpa, demonstrando que o direito pode não ter força para ser aplicado, ou seja, quando mais se precisa dele, ele pode não funcionar.

É o descrito por Steven T. Wax no livro Kafka comes to America (2008), um relato de um defensor público do Oregon sobre a sua atuação na defesa de presos por conta da guerra ao terror.

Em tal obra, Wax identifica as violações ao devido processo legal que, nos Estados Unidos, começam a ocorrer e são amparadas em raciocínios acadêmicos, justificando prisões sem acusação

formal, por exemplo. Ou, ainda, até mesmo investigações que passam a utilizar meios alternativos, tais como a tortura, para conseguir os seus objetivos.

Nesse sentido, o 11 de setembro expõe as fissuras do sistema jurídico ocidental, escancarando que as garantias até ali construídas não estão para todos, mas apenas para aqueles que não são entendidos como de fora da comunidade (Benhabib, 2008).

A partir dessa data, é possível dizer que o direito pode não ser aplicado, caso se encontre uma boa desculpa. As garantias do processo penal caíram por conta da guerra ao terrorismo, direitos sociais começam a ser afastados por questões econômicas, que também são usadas para flexibilização das regras trabalhistas.

Com o surgimento das redes sociais e a facilitação da divulgação de notícias falsas, é possível perceber, a partir de meados da década dos anos 2000, que os motivos mais variados, mesmo que infundados, são utilizados para o ataque a direitos conquistados depois de longas lutas sociais.

A criação de desculpas para afastar direitos tende a ser o substituto, no futuro, do argumento político-partidário do ataque ao comunismo, retórica que é bem comum pelo mundo. Nesse sentido, dizer que os direitos humanos, especialmente os direitos sociais, atrapalham a economia, que alguns direitos, como direito ao aborto e à união entre pessoas do mesmo sexo, atacam as tradições do país, devem ser as próximas desculpas em debates político-partidários.

De toda sorte, como adiante será visto, o real objetivo é a fuga dos controles trazidos corretamente pelo direito internacional.

Então, nessa esteira, no intuito de combater o terrorismo, tem-se o argumento da necessidade de se afastarem as garantias do processo penal.

Pode-se afirmar que tal lição foi muito bem compreendida por determinados segmentos da nossa sociedade. E se consegue perceber que ele é usado posteriormente, como acima dito, ou seja, se uma boa desculpa for encontrada, pode-se afastar a norma jurídica.

Atualmente, em 2020, está-se próximo desse ponto. Para melhor compreensão, no entanto, valeu fazer um resgate histórico importante para se lembrar que, depois da constituição de 1988, no mundo, aconteceu a queda do Muro de Berlim, que foi bastante importante para a construção de uma sociedade baseada no direito, afastando visando o afastamento de movimentos totalitários.

Porém, no mesmo período, em 1989, também aconteceu o massacre da Praça da Paz Celestial. Assim, é necessário saber, para fins de interpretação jurídica e de aplicação da nova lei de migração, se o futuro que se vive hoje é o da queda do Muro de Berlim ou do Massacre da Praça da Paz Celestial. Pois isso vai definir como acontece o relacionamento com o direito democrático.

Nesse sentido o que se tem visto nos últimos tempos é que existe uma busca constante por argumentos ou por desculpas. No campo econômico, no campo do desenvolvimento, no campo do combate à criminalidade, no campo do ataque a determinados grupos, no campo da proteção da cultura, da proteção da tradição, da proteção da religião, isso tudo traz preocupações para o futuro da democracia, porque todas essas desculpas têm sido usadas em

medida bastante ampla para afastar o direito.

Então por questões econômicas deixa-se de garantir o direito à saúde. Por questões econômicas, deixa-se de garantir o acesso a programas de aposentadoria ou assistência social. Por questões econômicas, avança-se no ataque ao meio ambiente.

É nesse momento que se percebe que a migração passa a ser utilizada como desculpa, pois mesmo num país com tão poucos migrantes (Baeninger et al, 2017), o tema vem à tona em debates político-partidários, como se percebe no início de 2017, quando da aprovação da Nova Lei de Migração. O direito, especialmente o direito internacional, é, no entanto, o caminho mais razoável para construção de sociedade livre, justa e solidária, como exposto no art. 3o da Constituição Federal. Nesse sentido, passa-se à avaliação do direito internacional como instrumento importante de garantia e de proteção à democracia. O mundo partiu da esperança da União Europeia para a realidade do Brexit. E é nesse contexto que o direito está para ser aplicado.

2. O direito internacional e a realidade

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a descoberta das atrocidades nazistas mostrou ao mundo o quanto governos podem tornar-se violadores de direitos fundamentais. A conceituação de soberania absoluta só existe em teoria, mas houve (e ainda há) quem nela se fie para não ser controlado. A escolha dos fundadores da Organização das Nações Unidas foi, todavia, outra: o esforço

conjunto para a construção pontes de solidariedade e de combate a ações autoritárias, destruidoras da dignidade humana. Tratados e estruturas normativas foram erguidos para efetivar controles e evitar novas tragédias.

Passados 75 anos, são claros os sinais de que a tarefa foi bem sucedida. Não apenas pelo longo período sem conflitos globais, mas também pelos ataques que as normas internacionais e a ONU continuam a sofrer por parte de grupos populistas pelo mundo.

Jan-Werner Müller (2018) ensina que o populismo e o constitucionalismo não podem andar juntos. Os populistas são contra instituições em geral e contra os freios e contrapesos previsto nas constituições. Em vez disso, afirmam encarnar uma vontade popular irrestrita, estabelecendo suposto relacionamento não mediado entre líder carismático e povo. Os populistas são necessariamente anti-pluralistas. Tentam afastar o direito e a exigência de prestar contas à sociedade.

Sensível à necessidade de controle de governos, a Constituição Federal também está em sintonia com essa construção de estruturas e normas internacionais, como vem estampado no seu artigo 4º. Em paralelismo com o surgimento da ONU, que se deu após a vitória contra governos totalitaristas, a Constituição Federal nasce após momento crítico da história brasileira. Ela vem em seguida à ditadura militar, que levara o Brasil a se distanciar (se não no vínculo formal, ao menos na aplicação prática) dos compromissos que a diplomacia nacional refletira por sua posição de protagonismo durante a criação da ONU.

A Constituição de 1988 veio, portanto, trazer controles aos governos internos, tanto federal, quanto estaduais e municipais. Nesse contexto é que se coloca o seu artigo 3o, pelo qual se definem os objetivos da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; e a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Na tentativa de fortalecer seu conteúdo autoritário, candidatos e governos ainda optam pelo caminho do enfraquecimento da democracia. Fugir das regras jurídicas e da ideia de sustentabilidade ajuda no acobertamento de violações ambientais e de danos a minorias. É natural, portanto, que a Constituição incomode aqueles que se acostumaram com cenários ditatoriais.

Historicamente, o remédio para evitar desastres populistas é o direito, que tem mais força quando se faz na junção das conquistas internacionais com a efetividade interna. A diplomacia é a catalisadora desse diálogo.

Quem ataca o direito internacional sabe que estruturas de cooperação jurídica internacional, que se aprofundam em contexto de integração econômica, aumentam a necessidade de prestação de contas ao mundo relativamente a condutas. Só é possível combater a criminalidade transnacional e a lavagem de dinheiro com a aplicação do direito internacional. O objetivo dos que chamam direitos humanos e sustentabilidade de 'globalismo' talvez seja o de disfarçar sua tentativa de enfraquecer o direito internacional e

a diplomacia democrática, com o intuito de diminuir regulações, enfraquecer controles e facilitar a lavagem de dinheiro, a criminalidade internacional e outras violações.

O direito internacional e o Pacto Global para Migração são claros instrumentos para a efetivação de direitos e para a construção de sociedade que afaste rompantes populistas.

3. A Nova Lei de Migração

A Nova Lei de Migração (Lei 13.445, de 24 de maio de 2017), em novembro de 2019, completará dois anos de vigência, após superar a vacatio legis de 180 dias. Foram várias as tentativas de mudanças do Estatuto de Estrangeiro, inclusive com a criação de Comissão de Especialistas, criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria n° 2.162/2013 (formada por André de Carvalho Ramos; Aurélio Veiga Rios; Clèmerson Merlin Clève; Deisy de Freitas Lima Ventura; José Luis Bolzan de Morais; Pedro de Abreu Dallari; Rossana Rocha Reis; Tarcíso Dal Maso Jardim; Vanessa Oliveira Berner), que entregou o resultado em 31 de julho de 2014, que foi a construção de Anteprojeto de lei de migração. Também em 2014, houve a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), que abriu espaço para ouvir a sociedade civil na construção da nova regulação para o setor.

O Anteprojeto não foi adiante por si, porém, parte de suas propostas foram adicionadas ao projeto de lei do Senado (PLS)

nº 288, de 2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes. Tal PLS foi remetido à Câmara dos Deputados, em 04 de agosto de 2015, onde recebeu o número de Projeto de Lei (PL) 2516/2015, que foi aprovado como substitutivo, em 06 de dezembro de 2016, sendo enviado ao Senado, em 13 de dezembro daquele ano.

No Senado, chegou como Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7, de 2016, ao PLS nº 288, de 2013. O substitutivo, depois de algumas batalhas nas Comissões e no Plenário do Senado, foi aprovado. Em seguida, por conta de vários movimentos contrários à aprovação da lei, que se expressaram nas ruas de São Paulo e nas redes sociais, o projeto foi sancionado com vinte vetos no total.

Tais movimentos contrários à aprovação da lei representam a cooptação da pauta migratória pela disputa político-partidária. Nesse ponto, vale acentuar um ponto que desprotege o migrante, mas que não poderia ser alvo da Nova Lei de Migração. O direito de participação política do migrante. O direito de votar e ser votado. A Constituição Federal veta o direito de voto do migrante, por isso, nada poderia ter sido feito pela Nova Lei.

A exclusão de uma parcela da sociedade do direito de participação política, em todos os níveis, é preocupante. Se há razão de suposta segurança nacional para que o migrante não possa votar nas eleições para os cargos mais importantes da nação, nada justifica sua exclusão dos pleitos locais, como para escolha de membros da Câmara de Vereadores Municipal. Excluir a participação do estrangeiro desse processo eleitoral significa alijá-lo de um direito fundamental. A Resolução 554/84, do Conselho de Segurança da ONU, condenou a África do Sul por manter um eleitorado só

formado por um grupo de pessoas, que seriam os brancos. Dessa forma, é importante que o Brasil pense da adequação dessa norma para não sofrer no futuro reprimendas internacionais.

A Lei foi sancionada, como dito, com vetos. Além disso passou por regulação que pode ser tida como contrária à lei. Com todos os percalços, vetos e regulação problemática, como será desenvolvido adiante, no entanto, a nova lei é melhor que o vetusto Estatuto do Estrangeiro.

Entre tantos avanços, destaca-se a junção dos direitos humanos à migração. Sendo bastante significativo que esse ponto é colocado em posição privilegiada no início do texto normativo (art. 3o, inc. I), que determina que a política migratória brasileira rege-se, entre outros, pelos princípios da universalidade, da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos. Com essa disposição, a Nova Lei se alinha claramente com a Constituição Federal de 1988. De se notar que o diploma protetivo do migrante foi o que mais tempo resistiu às normas constitucionais. De fato, o Estatuto do Estrangeiro, com todas as suas incompatibilidades com a Constituição, como a restrição do direito de manifestação política do migrante, permaneceu em vigor por mais de 29 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Todos os demais diplomas contrários à Constituição foram afastados em menos tempo. Tal fato é sintomático e pode estar ligado diretamente com a inexistência de direito de voto do migrante.

Pode-se dizer, para além disso, que a aplicação do antigo Estatuto era mitigada com uma interpretação progressista. Um dos desafios atuais da Nova Lei de Migração é a manutenção da inter-

pretação de acordo com os direitos humanos. Pois, pode haver um cenário, por conta da cooptação política da temática migratória, de interpretação retrógrada da lei protetiva de direitos humanos.

De toda sorte, outro avanço digno de nota da nova lei foi o direito de ingresso do migrante, construído no art. 45 da Nova Lei, que estabelece que o impedimento de ingresso do migrante só poderá acontecer, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, apenas nos casos de pessoa anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem; condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por 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 ; condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira; que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional; que apresente documento de viagem que: (a) não seja válido para o Brasil; (b) esteja com o prazo de validade vencido; ou (c) esteja com rasura ou indício de falsificação; que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido; cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto; que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Esse último ponto fez nascer a Portaria 666, substituída pela Portaria 770 do Ministério da Justiça em 14/10/2019. Quanto a essa substituição, vale dizer que a Portaria 666 foi alvo de uma ADPF 619 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), proposta pela Procuradoria Geral da República. Espera-se agora que o novo Procurador Geral da República faça o aditamento da ADPF, para que a nova portaria seja inserida no processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Além disso, o próprio art. 45 determina que "ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política".

A Nova Lei de Migração inaugura, no Brasil, o Direito Migratório, tendo em vista que amplia as formas de regulação da situação migratória do migrante sem ter que se retirar do território nacional. Trazendo dispositivos que permitem o debate da permanência do migrante no Brasil. Além de garantindo que o migrante tenha o direito a autorização de residência nos casos de ser encontrado em situação análoga a de trabalho escravo, tráfico de pessoas e diminuição de direitos trabalhistas por conta de migração. A Lei deixa claro que ela não diminui nenhum direito dos refugiados.

Com relação ao decreto 9199/17, que regulamentou a Lei 13.445/17, ele é contrário à lei, além de não considerar todos o diálogo feito com a sociedade civil. Dois pontos, entre tantos, podem ser destacados.

Primeiro o fato da lei, no seu art. 123, determinar que "ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto

nos casos previstos nesta Lei". Todavia, o Decreto, no art. 172, além de chamar o migrante de "clandestino", expressão há muito superada no direito migratório, permite, em seu parágrafo único, que "a Polícia Federal fixará o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o imigrante impedido ou clandestino permanecerá". Claramente em desconformidade com a nova lei, pois autoriza que se mantenha o migrante em local estabelecido pelas autoridades policiais.

Também há outra incompatibilidade, entre tantas, que merece destaque. Nesse ponto se faz referência ao art. 14, parágrafo 5o, da Nova Lei de Migração, que estabelece que "observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente" (grifado).

Apesar disso, o Decreto determina no art. 38, § 1o I, que "a oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços". Exigência que claramente não é compatível com a Nova Lei.

Como se percebe, os desafios são muitos. Há muitos avanços, mas que dependerão da aplicação da nova lei pelos tribunais e por nossos órgãos administrativos. Logo, o que se pode comemorar, exclusivamente, por enquanto, é a sua entrada em vigor. Há muito trabalho pela frente, especialmente trabalho que envolve garan-

tir o acesso a direitos humanos para os migrantes (Nandy & Kim, 2018).

Conclusão

O mundo de 1988 desapareceu. Para que os direitos, especialmente os dos migrantes, sejam garantidos, é necessário superar as desculpas trazidas para o afastamento deles.

Nesse contexto, os papéis do judiciário, da sociedade civil e dos meios de comunicação são fundamentais. Consistindo, essencialmente em não aceitar argumentos infundados para afastamento de normas jurídicas.

A nova lei de migração dá os instrumentos para juristas aplicarem a lei, garantindo direitos fundamentais aos migrantes.

Para não se viver no futuro do massacre da Praça da Paz Celestial, mas no futuro da queda do muro de Berlim, é fundamental que se volte a colocar o direito com elemento central nas decisões, políticas, judiciais e, até mesmo, do setor privado, incluindo a proteção do migrante, sem se deixar cair nas desculpas para o afastamento das normas jurídicas.

Referências

BAENINGER, Rosana; FERNANDES, D. (Org.) ; PEREZ, R. (Org.) ; DEMÉTRIO, Natália Belmonte (Org.) ; DOMENICONI,

J. (Org.) . Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo - Migrações Internacionais. 1. ed. Campinas-São Paulo: NEPO-UNICAMP/Fundo de População das Nações Unidas, 2017. v. 1. 432p .

BAENINGER, Rosana ; FERNANDES, D. ; CAMPOS, M. B. ; HADAD, R. ; PERES, Roberta Guimarães ; MARIA, P. F. ; MESQUITA, R. B. ; DEMÉTRIO, Natália Belmonte ; LIMA, C. . Os registros do Sistema de tráfego Internacional- STI uma abordagem preliminar. In: Duval Fernandes. (Org.). MT Brasil: Migrações Transfronteiriças. 1ed.Brasília: International Centre for Migration Policy Development, 2016, v. 1, p. 1-123.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta Guimarães (Org.) ; FERNANDES, D. (Org.) ; SILVA, S. (Org.) ; ASSIS, Glaucia O. (Org.) ; CASTRO, M. C. (Org.) ; COTINGUIBA, M. P. (Org.) . Imigração Haitiana no Brasil. 1. ed. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2016. v. 1. 500p.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. São Paulo: Campus, 1990.

BOGUS, L. (Org.) ; BAENINGER, Rosana (Org.) . A Nova Face da Emigração Internacional no Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora da PUCSP, 2018. v. 1. 503p.

LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. Como as Democracias Morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 270p.

NANDY, S. & KIM, E. J.. 2018. Multidimensional child poverty in Korea: developing child-specific indicators for the sustainable development goals. Child Indicators Research 11(3), pp. 1029-1050. (10.1007/s12187-017-9517-0)

VEDOVATO, Luís Renato. "O Direito migratório diante do Populismo no Pós Pandemia". in: LIMA, F.R.S.; SMANIO, G. P. (Org.) ; WALDMAN, R. L. (Org.) ; MARTINI, S. R. (Org.) . COVID-19

e os IMPACTOS NO DIREITO. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020. p. 349-358.

VEDOVATO, L. R.; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz . Os vetos à Nova Lei de Migração Brasileira A interpretação como um passo necessário. In: Rosana Baeninger; Julia Bertino Moreira; Luis Renato Vedovato. (Org.). Migrações Sul - Sul. 1ed.Campinas: UNICAMP - Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), 2018, v. 1, p. 597-608.

VEDOVATO, L. R.; MARTINS, E. G. . Migração internacional de mulheres e o trabalho doméstico remunerado: opressão e cidadania na era da globalização. REVISTA DIREITO E PRÁXIS, v. 8, p. 1975-2009, 2017.

VEDOVATO, L. R.. Os Direitos dos Migrantes e os Antagonismos. In: Pietro Nardella-Dellova. (Org.). Antropologia Jurídica - Uma contribuição sob múltiplos olhares. 1ed.São Paulo: Scortecci Editora, 2017, v. 1, p. 317-323.

VEDOVATO, Luís Renato; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz ; SAMPAIO, A. A. . PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHADOR E AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS. DIREITO E JUSTIÇA: REFLEXÕES SOCIOJURÍDICAS, v. XVI, p. 211-232, 2016.

VEDOVATO, Luís Renato. O Direito de Ingresso do Estrangeiro. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. v. 1. 192p.

WAX, Steven T. Kafka comes to America - Fighting for justice in the war on terror - a public defender's inside account. New York: Other Press, 2008.

ANEXO

LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA EM ESPANHOL

Tradução de Florangel Ramírez

Ley de Migración

LEY N ° 13.445, DE 24 DE MAYO DE 2017

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES PRELIMINARES

Sección I

Disposiciones Generales

Art. 1º. Esta Ley establece los derechos y deberes de los migrantes y visitantes, regula su ingreso y estadía en el País y establece principios y lineamientos de políticas públicas para los emigrantes.

§ 1º Para los efectos de esta Ley, se considera:

I - (VETADO);

II - inmigrante: una persona que es nacional de otro país o un apátrida que trabaja o reside y se instala temporal o permanentemente en Brasil;

III - emigrante: brasileño que se instala temporal o permanentemente en el extranjero;

IV - residente fronterizo: nacional de un país vecino o apátrida que mantiene su residencia habitual en un municipio fronterizo de un país vecino;

V - visitante: una persona que es nacional de otro país o un apátrida que viene a Brasil para estancias cortas, sin intención de establecerse temporal o permanentemente en el territorio nacional;

VI - apátrida: persona que no es considerada nacional por ningún Estado, de acuerdo con su legislación, en los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, promulgada por Decreto No. 4.246, de 22 de mayo de 2002, o así reconocida por la Estado brasileño.

§ 2º (VETADO).

Art. 2º. Esta Ley no perjudica en la aplicación de normas internas e internacionales específicas sobre refugiados, solicitantes de asilo, agentes y personal diplomático o consular, empleados de organismos internacionales y sus familias.

Sección II

Principios y Garantías

Art. 3º. La política migratoria brasileña se rige por los siguientes principios y lineamientos:

I - universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos;

II - repudio y prevención de la xenofobia, el racismo y cualquier forma de discriminación;

III - no criminalización de la migración;

IV - no discriminación en razón de los criterios o procedimientos por los cuales la persona fue admitida en el territorio nacional;

V - promover el ingreso regular y la regularización de documentos;

VI - acogida humanitaria;

VII - desarrollo económico, turístico, social, cultural, deportivo, científico y tecnológico de Brasil;

VIII - garantía del derecho a la reunión familiar;

IX - igualdad de trato y oportunidades para los migrantes y sus familias;

X - inclusión social, laboral y productiva de los migrantes a través

de políticas públicas;

XI - acceso igualitario y gratuito de los migrantes a los servicios, programas y prestaciones sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica pública integral, trabajo, vivienda, banca y seguridad social;

XII - promoción y difusión de los derechos, libertades, garantías y obligaciones de los migrantes;

XIII - diálogo social en la formulación, ejecución y evaluación de políticas migratorias y promoción de la participación ciudadana de los migrantes;

XIV - fortalecimiento de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, a través del establecimiento de espacios de ciudadanía y libre circulación de personas;

XV - cooperación internacional con los Estados de origen, tránsito y destino de los movimientos migratorios, para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes;

XVI - integración y desarrollo de las regiones fronterizas y articulación de políticas públicas regionales capaces de garantizar la efectividad de los derechos de los residentes fronterizos;

XVII - protección integral y atención al interés superior de la niñez y adolescencia migrante;

XVIII - cumplimiento de las disposiciones del tratado;

XIX - protección de brasileños en el exterior;

XX - migración y desarrollo humano en el lugar de origen, como derechos inalienables de todas las personas;

XXI - promover el reconocimiento académico y la práctica profesional en Brasil, en los términos de la ley; y

XXII - repudio a las prácticas de expulsión o deportación colectiva.

Art. 4º. Al migrante se le garantiza en el territorio nacional, en condiciones de igualdad con los nacionales, la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, así como

se le garantiza:

I - los derechos y libertades civiles, social, cultural y económico;

II - derecho a la libertad de circulación en el territorio nacional;

III - derecho a la reagrupación familiar del migrante con su cónyuge o pareja y sus hijos, familiares y dependientes;

IV - medidas de protección a víctimas y testigos de delitos y violaciones de derechos;

V - el derecho a transferir fondos de sus ingresos y ahorros personales a otro país, sujeto a la legislación aplicable;

VI - derecho de reunión con fines pacíficos;

VII - derecho de asociación, inclusive sindical, para fines lícitos;

VIII - acceso a los servicios de salud pública, asistencia social y seguridad social, en los términos de la ley, sin discriminación por razón de nacionalidad y condición migratoria;

IX - amplio acceso a la justicia y asistencia jurídica plena y gratuita a quienes demuestren insuficiencia de recursos;

X - el derecho a la educación pública, sin discriminación por nacionalidad y condición migratoria;

XI - garantía del cumplimiento de las obligaciones laborales legales y contractuales y la aplicación de las normas de protección al trabajador, sin discriminación por nacionalidad y condición migratoria;

XII - exención de cobro de tasas a que se refiere esta Ley, mediante declaración de insuficiencia económica, en forma de reglamento;

XIII - derecho de acceso a la información y garantía de confidencialidad de los datos personales del migrante, en los términos de la Ley No. 12.527, de 18 de noviembre de 2011;

XIV - derecho a abrir una cuenta bancaria;

XV - el derecho a salir, permanecer y reingresar al territorio nacional, incluso mientras se encuentre pendiente la solicitud de permiso de residencia, de prórroga de estancia o de transformación de visado en

permiso de residencia; y

XVI - el derecho del inmigrante a ser informado sobre las garantías que se le garantizan a los efectos de la regularización migratoria.

§ 1º Los derechos y garantías previstos en esta Ley se ejercerán de conformidad con las disposiciones de la Constitución Federal, independientemente de la situación migratoria, observando lo dispuesto en el § 4º de este artículo, y no excluyen otros derivados de un tratado en el que Brasil sea parte.

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

CAPÍTULO II

DE LA SITUACIÓN DOCUMENTAL DEL MIGRANTE Y DEL VISITANTE

Sección I

De los Documentos de viaje

Art. 5º. Son documentos de viaje los siguientes:

I - pasaporte;

II - laissez-passer;

III - autorización de retorno;

IV - salvoconducto;

V - tarjeta de identidad de marinero;

VI - tarjeta de registro consular;

VII - documento de identidad civil o documento extranjero equivalente, cuando sea admitido en un tratado;

VIII - certificado de miembro de la tripulación de transporte aéreo; y

IX - otros que puedan ser reconocidos por el Estado brasileño en reglamentación.

§ 1º Los documentos previstos en los incisos I, II, III, IV, V, VI y IX, cuando emitidos por el Estado brasileño, son propiedad de la Unión, teniendo su titular posesión directa y uso regular.

§ 2º Las condiciones para la concesión de los documentos a que se refiere el § 1º se establecerán en un reglamento.

Sección II

Visas

Subsección I
De las Disposiciones Generales

Art. 6º. La visa es el documento que le da al titular la expectativa de ingresar al territorio nacional.

Párrafo único. (VETADO).

Art. 7º. La visa será otorgada por embajadas, consulados generales, consulados, vice-consulados y, cuando lo autorice el órgano competente del Poder Ejecutivo, por oficinas comerciales y de representación de Brasil en el exterior.

Párrafo único. Excepcionalmente, las visas diplomáticas ,oficiales y de cortesía podrán ser otorgados en Brasil.

Art. 8º. Se pueden cobrar tasas y cargos consulares por la tramitación de la visa.

Art. 9º. Reglamento dispondrá sobre:

I - los requisitos para la concesión de visados, así como su simplificación, incluso por reciprocidad;

II - período de validez de la visa y su método de recuento;

III - período máximo para la primera entrada y para la estancia de inmigrantes y visitantes en el país;

IV - hipótesis y condiciones para la exención de visa recíproca o unilateral y tasas consulares y cargos por su tramitación; y

V - solicitud y emisión de visas por medios electrónicos.

Párrafo único. La simplificación y la exención recíproca del visado o el cobro de las tasas consulares y los cargos por su tramitación pueden definirse mediante comunicación diplomática.

Art. 10. No se otorgarán visas:

I - a quienes no cumplan con los requisitos para el tipo de visa solicitada;

II - a quienes se haya demostrado que ocultan un impedimento para otorgar una visa o ingresar al país; o

III - menor de 18 (dieciocho) años sin acompañante o sin autorización escrita de los tutores legales o la autoridad competente.

Art. 11. Podrá denegar la visa a quien encaje en al menos uno de los casos de impedimento definidos en los incisos I, II, III, IV y IX del art. 45.

Párrafo único. La persona a quien se le haya negado una visa brasileña no podrá ingresar al país mientras se mantengan las condiciones que dieron lugar a la denegación.

Subsección II
De los Tipos de Visa

Art. 12. El solicitante que desee ingresar o permanecer en el territorio nacional podrá obtener una visa:

I - para una visita;

II - temporal;

III - diplomático;

IV - oficial;

V – de cortesía.

Subsección III
Del Visado de visita

Art. 13. Se podrá otorgar visado de visita a los visitantes que lleguen a Brasil para una estadía corta, sin intención de establecer residencia, en los siguientes casos:

I - turismo;

II - negocios;

III - tránsito;

IV - actividades artísticas o deportivas; y

V - otras hipótesis definidas en reglamento.

§ 1º El beneficiario de la visa de visita tiene prohibido el ejercicio de una actividad remunerada en Brasil.

§ 2º El beneficiario de una visa de visita puede recibir pagos del gobierno, de empleador brasileño o de una entidad privada, como viáticos, subsidios, tarifas, pr´-labore u otros gastos con el viaje, así como competir por premios, incluso en dinero, en competiciones deportivas o concursos artísticos o culturales.

§ 3º No se requerirá visa de visitante en caso de escala o conexión dentro del territorio nacional, siempre que el visitante no salga del área de tránsito internacional.

Inciso IV
De la Visa Temporal

Art. 14. Se podrán otorgar visas temporales a inmigrantes que llegan a Brasil con el propósito de establecer residencia por un tiempo determinado y que se encuadre en al menos una de las siguientes hipótesis:

I - la visa temporal es para :

a) investigación, docencia o extensión académica;

b) tratamiento de salud;

c) acogida humanitaria;

d) estudio;

e) trabajo;

f) vacaciones laborales;

g) práctica de actividad religiosa o servicio voluntario;

h) inversión o actividad con relevancia económica, social, científica, tecnológica o cultural;

i) reunión familiar;

j) actividades artísticas o deportivas con contrato de duración determinada;

II - el inmigrante es beneficiario de un tratado de visa;

III - otras hipótesis definidas en reglamento.

§ 1º La visa temporal para investigación, docencia o extensión académica podrá otorgarse a inmigrantes con o sin relación laboral con la institución de investigación o educación brasileña, requiriendo, en caso de vinculación, prueba de educación superior compatible o reconocimiento científico equivalente.

§ 2º El visado temporal para tratamiento médico podrá concederse al inmigrante y su acompañante, siempre que el inmigrante demuestre que dispone de medios de subsistencia suficientes.

§ 3º La visa temporal de acogida humanitaria podrá otorgarse al apátrida o al nacional de cualquier país en situación de inestabilidad institucional grave o inminente, conflicto armado, calamidad mayor, desastre ambiental o violación grave de los derechos humanos o de derecho internacional humanitario o, en otros casos, en forma de reglamentos.

§ 4º La visa temporal para estudio se puede otorgar a los inmigrantes que deseen venir a Brasil para asistir a un curso regular o realizar una pasantía o intercambio de estudio o investigación.

§ 5º Sujeto a los supuestos previstos en el reglamento, la visa temporal de trabajo podrá otorgarse a los inmigrantes que vienen a trabajar, con o sin relación laboral en Brasil, siempre que demuestren una oferta de trabajo formalizada por una persona jurídica activa en el País, eximiendo esta requisito si el inmigrante presenta un título en educación superior o equivalente.

§ 6º La visa temporal por vacaciones-trabajo podrá otorgarse a los inmigrantes mayores de 16 (dieciséis) años que sean nacionales de un país que otorgue el mismo beneficio al nacional brasileño, en los términos definidos por comunicación diplomática.

§ 7º No se requerirá la visa temporal del marino que ingrese a Brasil en viajes de largo recorrido o en cruceros marítimos a lo largo de la costa brasileña a que se refiere el ítem "e" del ítem I del caput, simplemente presentando la tarjeta internacional de marino, en términos de reglamento.

§ 8º Al inmigrante a quien se le haya concedido una visa temporal para trabajo se le concede la posibilidad de modificar el lugar de ejercicio de su actividad laboral.

§ 9º La visa para inversión podrá otorgarse a inmigrantes que inviertan fondos en un proyecto con potencial de generar empleo o ingresos en el país

§ 10. (VETADO).

Subsección V
De las Visas Diplomáticas, de Oficiales y de Cortesía

Art. 15. Las visas diplomáticas, oficiales y de cortesía serán otorgadas, extendidas o dispensadas bajo esta Ley y reglamento.

Párrafo único. Las visas diplomáticas y oficiales podrán transformarse en permiso de residencia, lo que implicará la extinción de todas las prerrogativas, privilegios e inmunidades derivadas de la respectiva visa.

Art. 16. Se podrán otorgar visas diplomáticas y oficiales a los funcionarios y funcionarios extranjeros que viajen a Brasil en misión oficial de carácter transitorio o permanente, en representación de un Estado extranjero u organismo internacional reconocido.

§ 1º No se aplican al titular de las visas a que se refiere el caput las disposiciones de la legislación laboral brasileña

§ 2º Las visas diplomáticas y oficiales podrán extenderse a los dependientes de las autoridades a que se refiere el caput.

Art. 17. El titular de una visa diplomática u oficial sólo podrá ser remunerado por un Estado extranjero u organismo internacional, salvo lo dispuesto en tratado que contenga cláusula específica sobre la materia.

Párrafo único. El dependiente de titular de visado diplomático u oficial podrá ejercer actividad remunerada en Brasil, bajo al amparo de la legislación laboral brasileña, siempre que sea nacional de un país que garantice la reciprocidad de trato al nacional brasileño, a través de comunicación diplomática.

Art. 18. El empleado privado que posea una visa de cortesía sólo podrá ejercer actividad remunerada para el titular de una visa diplomática, oficial o de cortesía a la que esté obligado, bajo la protección de la legislación laboral brasileña.

Párrafo único. El titular de una visa diplomática, oficial o de cortesía será responsable de la salida de su empleado del territorio nacional.

Sección III
Del Registro e Identificación Civil de Inmigrantes y Titulares de Visas Diplomáticas, Oficiales y de Cortesía

Art. 19. El registro consiste en una identificación civil con datos biográficos y biométricos, y es obligatorio para todo inmigrante que posea una visa temporaria o de autorización de residencia.

§ 1º El registro generará un número de identificación único que garantizará el pleno ejercicio de los actos de la vida civil.

§ 2º El documento de identidad del inmigrante se emitirá con base en el número único de identificación.

§ 3º Mientras no se expida la identificación civil, el documento que compruebe que el inmigrante la ha solicitado a la autoridad competente garantizará al titular el acceso a los derechos disciplinados en esta Ley.

Art. 20. La identificación civil de los solicitantes de refugio, de asilo, de reconocimiento de apatridia y de la acogida humanitaria pondrá ser realizada con los documentos que tenga el inmigrante.

Art. 21. Los documentos de identidad expedidos hasta la fecha de publicación de esta Ley permanecerán vigentes hasta su total sustitución.

Art. 22. La identificación civil, el documento de identidad y las formas de gestión de la base de registro de los titulares de visas diplomáticas, oficiales y de cortesía cumplirán con las disposiciones específicas previstas en el reglamento.

CAPÍTULO III

DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DEL MIGRANTE Y DEL VISITANTE

Sección I

Residente Fronterizo

Art. 23. Con el fin de facilitar su libre circulación, podrá el residente fronterizo obtener, con previa solicitud, autorización para realizar actos de la vida civil.

Párrafo único. Condiciones específicas pondrán ser establecidas en reglamentos o tratados.

Art. 24. La autorización a que se refiere el caput del art. 23 indicará el Municipio fronterizo en el que el residente estará autorizado a ejercer los derechos que le asigna esta Ley.

§ 1º El residente fronterizo titular de la autorización gozará de las garantías y derechos que le asegura el régimen general de migración de esta Ley, según se especifica en el reglamento.

§ 2º El alcance geográfico de cobertura y la validez de la autorización se especificarán en el documento de residente fronterizo.

Art. 25. El documento de residente fronterizo será cancelado, en cualquier momento, si el titular:

I - ha defraudado un documento o utilizado un documento falso para obtenerlo;

II - obtiene otra condición migratoria;

III - sufrir condena penal; o

IV - ejercitar derechos fuera de los límites previstos en la autorización.

Sección II

De la Protección de los Apátridas y Reducción de la Apatridia

Art. 26. El reglamento dispondrá instituto protección especial del apátrida, consolidado en un proceso simplificado de naturalización.

§ 1º El proceso a que se refiere el caput comenzará así que se reconozca la situación de apatridia.

§ 2º Durante la tramitación del reconocimiento de la condición de apátrida, se mantienen todas las salvaguardias y mecanismos para proteger y facilitar la inclusión social relacionados con la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, promulgada por Decreto No. 4.246, de 22 de mayo de 2002, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, promulgada por Decreto nº 50.215, de 28 de enero de 1961, y Ley nº 9.474, de 22 de julio de 1997.

§ 3º Aplicanse a los apatridas residente todos los derechos atribuídos a los migrantes enumerados en el art. 4º .

§ 4º El reconocimiento de la condición de apátrida asegura los derechos y garantías previstos en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, promulgada por el Decreto No. 4.246, de 22 de mayo de 2002, así como otros derechos y garantías reconocidos por Brasil.

§ 5º El proceso de reconocimiento de la condición de apátrida tiene como objetivo verificar si el solicitante es considerado nacional por la legislación de cualquier Estado y podrá considerar información, documentos y declaraciones proporcionados por el solicitante y por organismos y agencias nacionales e internacionales.

§ 6º Reconocida la condición de apátrida, en los términos del inciso VI del § 1º del art.1o, el solicitante será consultado sobre el deseo de adquirir la nacionalidad brasileña.

§ 7º Caso el apátrida opte por la naturalización, la decisión de reconocimiento será remitida al órgano competente del Poder Ejecutivo para la publicación de los actos necesarios para la realización de la naturalización dentro de los 30 (treinta) días, sujeto al art. 65.

§ 8º Al apátrida reconocido que no opte por la naturalización inmediata se le otorgará el permiso de residencia con carácter permanente.

§ 9º Cabrá recurso contra decisión negativa de reconocimiento de la condición de apátrida.

§ 10. Persistindo la denegación del reconocimiento de la condición de apátrida, es prohibido devolver al individuo a un país donde su vida, integridad personal o libertad estén en peligro.

§ 11. Será reconocido el derecho a la reunificación familiar tan pronto como se reconozca la condición de apátrida.

§ 12. Implica la pérdida de la protección conferida por esta Ley:

I - la renuncia;

II – la prueba de la falsedad de los motivos invocados para reconocer la condición de apátrida; o

III - la existencia de hechos que, de haber sido conocidos en el momento del reconocimiento, hubieran dado lugar a una decisión negativa.

Sección III

Del Asilo

Art. 27. El asilo político, que es un acto discrecional del Estado, podrá ser diplomático o territorial y se otorgará como instrumento de protección de la persona.

Párrafo único. El reglamento establecerá las condiciones para otorgar y mantener el asilo.

Art. 28. No se otorgará asilo a quien haya cometido el crimen de genocidio, crimen de lesa humanidad, crimen de guerra o crimen de agresión, en los términos del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, promulgado por Decreto nº 4.388, de 25 de septiembre de 2002.

Art. 29. La salida del asilado del país sin notificación previa implica la renuncia al asilo.

Sección IV

De la Autorización de Residencia

Art. 30. La residencia podrá ser autorizada, mediante registro, al inmigrante, al residente fronterizo o al visitante que encaje en una de las siguientes hipótesis:

I - la residencia con el propósito de:

a) investigación, docencia o extensión académica;

b) tratamiento de salud;

c) acojida humanitaria;

d) estudio;

e) trabajo;

f) vacaciones laborales;

g) práctica de actividad religiosa o servicio voluntario;

h) inversión o actividad con relevancia económica, social, científica, tecnológica o cultural;

i) reunión familiar;

II - la persona:

a) sea beneficiaria de un tratado en materia de residencia y libre circulación;

b) tenga una oferta de trabajo;

c) ya ha tenido la nacionalidad brasileña y no desea o no cumpla con los requisitos para recuperarla;

d) (VETADO);

e) sea beneficiario de refugio, de asilo o protección para el apátrida;

f) sea menor de edad de otro país o apátrida, no acompañado o abandonado, que se encuentra en las fronteras brasileñas o en territorio nacional;

g) ha sido víctima de trata de personas, de trabajo esclavo o de violación de derechos agravados por su condición migratoria;

h) se encuentra en libertad provisional o cumpliendo condena en Brasil;

III - otras hipótesis definidas en reglamento.

§ 1º No será otorgada la autorización de residencia a una persona condenada criminalmente en Brasil o en el extranjero por sentencia firme e inapelable, siempre que la conducta esté definida en la ley penal brasileña, excepto en los casos en que:

I - la conducta caracterice un delito de menor potencial ofensivo;

II - (VETADO); o

III - la persona se encuadre en las hipótesis previstas en las alineas "b", "c" e "i" del inciso I y en la alinea "a" del inciso II del captu de este artículo.

§ 2º Lo dispuesto en el § 1º no impide la progresión del régimen de ejecución de penas, en los términos de la Ley n° 7.210, de 11 de julio de 1984, estando la persona autorizada para trabajar cuando así exigido por el nuevo régimen de ejecución de penas.

§ 3º En los procedimientos conducentes a la anulación de la autorización de residencia y en el recurso contra la negativa de concesión contra la autorización de residencia, deben ser respectado el contradictorio y a la amplia defesa.

Art. 31. Los plazos y el procedimiento de la autorización de residencia a que se refiere el art. 30 serán dispuestos en reglamento, en cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley.

§ 1º Será facilitada la autorización de residencia en las hipótesis de las alineas "a" y "e" del inciso I del art. 30 de esta Ley, debendo la deliberación sobre la autorización ocurrir en un plazo no mayor a 60 (sesenta) días, a partir de su solicitud.

§ 2º nueva autorización de residencia podrá ser concedida, en conformidad con el art. 30, con previa solicitud.

§ 3º La solicitud de un nuevo permiso de residencia después de la expiración del plazo de autorización anterior implicará la aplicación de la sanción prevista en el inciso II del art. 109.

§ 4º El solicitante de asilo, asilo o protección para el apátrida tendrá derecho a la autorización provisional de residencia hasta que se obtenga respuesta a su solicitud.

§ 5º Podrá otorgarse la autorización de residencia independientemente de la situación migratoria.

Art. 32. Podrán cobrar tasas por la autorización de residencia.

Art. 33. El reglamento dispondrá sobre la pérdida y cancelación de la autorización de residencia por fraude u ocultación de una condición que impida la concesión de visa, ingreso o permanencia en el País, observado trámite administrativo que garantice el contraditorio y la amplia defensa. .

Art. 34. Podrá denegarse la autorización de residencia con base en los supuestos previstos en los incisos I, II, III, IV y IX del art. 45.

Art. 35. La posesión o propiedad de bienes en Brasil no confiere el derecho a obtener visa o autorización de residencia en territorio nacional, sin perjuicio de las disposiciones sobre visas para inversión.

Art. 36. La visa de visita o de cortesía podrá transformarse en autorización de residencia, con previa solicitud y registro, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el reglamento.

Sección V

De la Reagrupación familiar

Art. 37. La visa o autorización de residencia con fines de reagrupación familiar se otorgará al inmigrante:

I - cónyuge o pareja, sin discriminación alguna;

II - hijo de un inmigrante beneficiario de autorización de residencia, o que tenga un hijo brasileño o inmigrante beneficiario de autorización de residencia;

III - ascendiente, descendiente hasta segundo grado o hermano de brasileño o de inmigrante beneficiario de autorización de residencia; o

IV - que tenga un brasileño bajo su tutela o custodia.

Párrafo único. (VETADO).

CAPÍTULO IV

DE LA ENTRADA Y DE LA SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL

Sección I

De la Fiscalización Marítima, Aeroportuaria y de Frontera

Art. 38. Las funciones de la policía marítima, aeroportuaria y de frontera serán desempeñadas por la Policía Federal en los puntos de entrada y de salida del territorio nacional.

Párrafo único. Es dispensable la fiscalización de pasajeros, tripulante y estafe de navío en pasaje inocente, excepto cuando sea necesario el desembarque de persona o entrada de persona aborde del navío.

Art. 39. El viajero deberá permanecer en un área de inspección hasta que se haya verificado su documento de viaje, salvo en los casos previstos por la ley.

Art. 40. Podrá ser autorizado el ingreso excepcional al País de persona que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones, siempre que esté en posesión de documento de viaje válido:

I - no tenga visa;

II - sea titular de una visa emitida con error u omisión;

III - ha perdido su condición de residente por estar ausente del país en la forma especificada en el reglamento y tenga las condiciones objetivas para otorgar una nueva autorización de residencia;

IV - (VETADO); o

V - sea un niño, niña o adolescente no acompañado de tutor legal y sin autorización expresa para viajar sin acompañante, independientemente del documento de viaje que lleve, en cuyo caso se procederá a la remisión inmediata al Consejo de Guardianes o, en su caso, a la institución que indique la autoridad competente.

Párrafo único. El reglamento podrá prever otras hipótesis excepcionales de admisión, con sujeción a los principios y lineamientos de esta Ley.

Art. 41. El ingreso condicional, en territorio nacional, de a persona que no cumpla con los requisitos de admisión podrá ser autorizado mediante firma, por el transportador o por su agente, de término de compromiso para sufragar los gastos con la estadía y con los trámites para la repatriación del viajero.

Art. 42. El tripulante o el pasajero que por fuerza mayor se vea obligado a interrumpir el viaje en territorio nacional podrá desembarcar mediante un término de responsabilidad por los gastos derivados del traslado.

Art. 43. La autoridad encargada de la inspección contribuirá a la aplicación de las medidas sanitarias de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional y con otras disposiciones pertinentes

Sección II
Del Impedimento de Ingreso

Art. 44. (VETADO).

Art. 45. Podrá ser impedida en el País, después de entrevista individual y mediante acto fundamentado, la persona:

I - anteriormente expulsada del País, mientras se encuentren vigentes los efectos de la expulsión;

II - condenada o respondiendo a proceso por acto de terrorismo

o por crimen de genocidio, crimen de lesa humanidad, crimen de guerra o crimen de agresión, en los términos definidos por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, promulgado por el Decreto nº 4.388 , de 25 de septiembre de 2002;

III - condenada o respondiendo a proceso en otro país por un crimen grave sujeto a extradición bajo la ley brasileña;

IV - cuyo nombre esté incluido en una lista de restricciones por orden judicial o por compromiso asumido por Brasil ante un organismo internacional;

V – que presente documento de viaje que:

a) no sea válido para Brasil;

b) esté con el plazo de validad expirado; o

c) esté borrado o evidencia de falsificación;

VI - que no presente documento de viaje o documento de identidad, cuando sea admitido;

VII – cuyo motivo del viaje no concuerda con la visa o con el motivo de la exención de la visa;

VIII - que haya, comprobadamente, defraudado documentación o proporcionado información falsa al solicitar una visa; o

IX - que haya realizado un acto contrario a los principios y objetivos establecidos en la Constitución Federal.

Párrafo único. A nadie se le impedirá la entrada al País por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política.

CAPÍTULO V

DE LAS MEDIDAS DE RETIRADA COMPULSORIA

Sección I

Disposiciones Generales

Art. 46. La aplicación de este Capítulo observará las disposiciones de la Ley n° 9.474, de 22 de julio de 1997, y en las disposiciones legales, tratados, instrumentos y mecanismos de protección de los apátridas o de otras situaciones humanitarias.

Art. 47. La repatriación, la deportación y la expulsión se harán en el país de nacionalidad o de procedencia del migrante o del visitante, o en otro país que lo acepte, en cumplimiento de los tratados de los que Brasil sea parte.

Art. 48. En los casos de deportación o expulsión, el jefe de la unidad de la Policía Federal podrá representar ante el juicio federal, respetados, en los procedimientos judiciales, los derechos a la amplia defensa y al debido proceso legal.

Sección II

De la Repatriación

Art. 49. La repatriación consiste en una medida administrativa de devolución de persona en situación de impedimento al país de procedencia o de nacionalidad.

§ 1º Será hecha inmediata comunicación del acto fundamentado de repatriación a la empresa transportadora y a la autoridad consular del país de procedencia o de nacionalidad del migrante o del visitante, o a quien lo represente.

§ 2º La Defensoría Pública de la Unión será notificada, preferentemente por vía electrónica, en el caso del § 4º de este artículo o cuando la repatriación inmediata no sea posible.

§ 3º Las condiciones específicas de repatriación pueden definirse mediante reglamento o tratado, respetando los principios y las garantías previstos en esta Ley

§ 4º No se aplicará medida de repatriación a la persona en situación de refugio o de apatridia, de hecho o de derecho, al menor de

18 (dieciocho) años desacompañado o separado de su familia, excepto en los casos en que se demuestre favorable para la garantía de sus derechos o para la reintegración a su familia de origen, o a quien necesite de acogida humanitaria, ni, en cualquier caso, medida de devolución a un país o región que pueda presentar un riesgo para la vida, la integridad personal o la libertad de la persona.

§ 5º (VETADO).

Sección III

De la Deportación

Art. 50. La deportación es una medida derivada de un procedimiento administrativo que consiste en la retirada compulsoria de persona que se encuentre en situación migratoria irregular en territorio nacional.

§ 1º La deportación será precedida de notificación personal al deportando en la que se indiquen expresamente las irregularidades constatadas y un plazo para la regularización no inferior a 60 (sesenta) días, que podrá prorrogarse, por igual periodo, mediante auto fundamentado y con el compromiso de la persona de mantener actualizada su información a domicilio.

§ 2º La notificación prevista en el § 1º no impide la libre circulación en territorio nacional, debiendo el deportando informar su domicilio y sus actividades.

§ 3º Vencido el plazo del § 1º sin que se regule la situación migratoria, la deportación podrá ser ejecutada.

§ 4º La deportación no excluye eventuales derechos adquiridos en relaciones contractuales o derivados de la ley brasileña.

§ 5º La salida voluntaria de persona notificada para dejar el país equivale al cumplimiento de la notificación de deportación a todos los efectos.

§ 6º El plazo previsto en el § 1º podrá reducirse en los casos que correspondan al inciso IX del art. 45

Art. 51. Los procedimientos conducentes a la deportación deberán respetar el procedimiento contradictorio y la amplia defensa y la garantía de recurso con efecto suspensivo.

§ 1º La Defensoría Pública de la Unión deberá ser notificada, preferentemente por vía electrónica, para prestación de asistencia al deportando en todos los procedimientos administrativos de deportación.

§ 2º La ausencia de manifestación de la Defensoría Pública de la Unión, siempre que previa y debidamente notificada, no impedirá la efectuación de la medida de deportación.

Art. 52. Tratándose de apátrida, el procedimiento de deportación dependerá de previa autorización de la autoridad competente.

Art. 53. No se procederá a la deportación si la medida constituya extradición no admitida por la legislación brasileña

Sección IV

De la Expulsión

Art. 54. La expulsión consiste en una medida administrativa de retirada compulsoria de migrante o visitante del territorio nacional, conjugada con el impedimento de reingreso por un plazo determinado.

§ 1º Podrá dar causa a la expulsión la condenación con sentencia transitado en jusgado relativa a la práctica de:

I - Crimen de genocidio, crimen contra la humanidad, crimen de guerra o crimen de agresión, en los términos definidos por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, promulgado por el Decreto nº 4.388, de 25 de septiembre de 2002; o.

II - crimen común doloso sujeto a pena privativa de libertad, teniendo en cuenta la gravedad y las posibilidades de resocialización en territorio nacional.

§ 2º Corresponderá a la autoridad competente resolver sobre la expulsión, la duración del impedimento de reingreso y la suspensión o revocación de los efectos de la expulsión, observando lo dispuesto en esta Ley.

§ 3º El procesamiento de la expulsión en caso de crimen común no prejuzgará la progresión del régimen, el cumplimiento de la pena, la suspensión condicional del proceso, la conmutación de la pena o la concesión de pena alternativa, de indulto colectivo o individual, de amnistía o de cualquier beneficio concedido en igualdad de condiciones al nacional brasileño.

§ 4º El plazo de vigencia de la medida de impedimento vinculada a los efectos de la expulsión será proporcional al plazo total de la pena aplicada y nunca será superior al doble de su tiempo.

Art. 55.No se procederá a la expulsión cuando:

I - la medida configurar extradición inadmitida por la legislación brasileña;

II – el expulsándo:

a) tenga hijo brasileño que esté bajo su custodia o dependencia económica o socio afectiva o tenga persona brasileña bajo su tutela.

b) tenga un cónyuge o pareja residente en Brasil, sin discriminación alguna, reconocido judicial o legalmente;.

c) haya ingresado en Brasil hasta los 12 (doce) años de edad, residiendo desde entonces en el País;

d) sea una persona mayor de 70 (setenta) años que residida en el País durante más de 10 (diez) años, considerando la gravedad y el fundamento de la expulsión, o

e) (VETADO).

Art. 56. El Reglamento establecerá procedimientos para la presentación y procesamiento de las solicitudes de suspensión y revocación de los efectos de las medidas de expulsión y de denegación de entrada y permanencia en el territorio nacional.

Art. 57. El Reglamento dispondrá sobre condiciones especiales de autorización de residencia para viabilizar medidas de resocialización a migrante y visitante en cumplimiento de penas aplicadas o ejecutadas en territorio nacional.

Art. 58. En el proceso de expulsión serán garantizados el contradictorio y la amplia defensa.

§ 1º La Defensoría Pública de la Unión será notificada de la apertura del proceso de expulsión, si no hay defensor constituido.

§ 2º Podrá solicitar la reconsideración de la decisión sobre la expulsión en el plazo de 10 (diez) días a partir de la notificación personal de la expulsión.

Art. 59. Será considerada regular la situación migratoria del expulsando cuyo proceso esté pendiente de decisión, en las condiciones previstas en el art. 55.

Art. 60. La existencia de procedimiento de expulsión no impide la salida voluntaria del expulsando del País.

Sección V

De las Prohibiciones

Art. 61. No se procederá a la repatriación, a la deportación o a la expulsión colectivas.

Párrafo único. Se entiende por repatriación, deportación o expulsión colectiva aquella que no individualiza la situación migratoria irregular de cada persona.

Art. 62. No se procederá a la repatriación, a la deportación o a la expulsión de ninguna persona cuando existan razones para creer que la medida podrá poner en peligro la vida o la integridad personal.

CAPÍTULO VI

DE LA OPCIÓN DE NACIONALIDAD Y DE LA NATURALIZACIÓN

Sección I

De la Opción de Nacionalidad

Art. 63. El hijo de padre o madre brasileño nacido en el extranjero y que no haya sido registrado en la oficina consular podrá, en cualquier momento, promover la acción de opción de nacionalidad.

Párrafo único. El órgano de registro informará periódicamente a la autoridad competente de los datos relativos a la opción de nacionalidad, de conformidad con el reglamento

Sección II

De las Condiciones de la Naturalización

Art. 64. La naturalización puede ser:

I - ordinaria;

II - extraordinaria;

III - especial; o

IV - provisional.

Art. 65 Será concedida la naturalización ordinaria para aquello que cumpla las siguientes condiciones:

I - tener capacidad civil, según la ley brasileña;

II - tener residencia en territorio nacional, por el plazo mínimo de 4 (cuatro) años;

III - comunicarse en lengua portuguesa, consideradas las condiciones del naturalizando; y

IV - no poseer condena penal o esté rehabilitado, en los términos de la ley.

Art. 66. El plazo de residencia fijado en el inciso II del caput del art. 65 será reducido a un mínimo de 1 (un) año si el naturalizando cumpla cualquiera de las siguientes condiciones:

I - (VETADO);

II - tener hijo brasileño;

III - tener cónyuge o compañero brasileño y no estar separado de él legalmente o de facto en el momento de concesión de la naturalización;

IV - (VETADO);

V - haber prestado o poder prestar servicio relevante a Brasil, o

VI - recomendarse por su capacidad profesional, científica o artística.

Párrafo único. El cumplimiento de las condiciones previstas en los incisos V y VI del caput será evaluado en la forma dispuesta en reglamento.

Art. 67. La naturalización extraordinaria se concederá a la persona de cualquier nacionalidad establecida en Brasil desde hace más de 15 (quince) años ininterrumpidos y sin condena penal, siempre que requiera la nacionalidad brasileña.

Art. 68. La naturalización especial podrá ser concedida al extranjero que se encuentre en una de las siguientes situaciones:

I - sea cónyuge o pareja, desde hace más de 5 (cinco) años, de integrante del Servicio Exterior Brasileño en actividad o de persona al servicio del Estado brasileño en el extranjero; o

II - sea o haya sido empleado en misión diplomática o en oficina consular de Brasil por más de 10 (diez) años ininterrumpidos.

Art. 69. Son requisitos para la concesión de la naturalización especial:

I - tener capacidad civil, según la ley brasileña;

II - comunicarse en lengua portuguesa, consideradas las condiciones del naturalizando; y.

III - no poseer condena penal o estar rehabilitado, en virtud de la ley.

Art. 70. La naturalización provisional podrá concederse al migrante niño o adolescente que haya fijado su residencia en territorio nacional antes de cumplir los 10 (diez) años de edad y deberá ser solicitada a través de su representante legal.

Párrafo único. La naturalización prevista en el caput será convertida en definitiva si el naturalizando expresamente así lo solicita en el plazo de 2 (dos) años después de alcanzar la mayoridad civil

Art. 71. La solicitud de naturalización será presentada y procesada en la forma prevista por el órgano competente del Poder Ejecutivo, y podrá recurrirse en caso de denegación.

§ 1º En el curso del proceso de naturalización, el naturalizando podrá requerir la traducción o la adaptación de su nombre a la lengua portuguesa.

§ 2º Será mantenido registro con el nombre traducido o adaptado asociado al nombre anterior

Art. 72. En el plazo de hasta 1 (un) año después de la concesión de la naturalización, deberá el naturalizado comparecer ante el Tribunal Electoral para el debido registro.

Sección III

De los Efectos de la Naturalización

Art. 73. La naturalización surte efecto después de la publicación en el Diario Oficial del acto de naturalización.

Art. 74. (VETADO).

Sección IV

De la Pérdida de la Nacionalidad

Art. 75. El naturalizado perderá la nacionalidade em razón de condenación transitada em jugado por actividad nociva al interesse nacional, em los términos del inciso I do § 4º do art. 12 da Constituição Federal .

Párrafo único. El riesgo de generación de situación de apatridia será considerado antes de la efectuación de la pérdida de nacionalidad.

Sección V

De la Readquisición de la Nacionalidad

Art. 76. El brasileño que, en razón de lo previsto en el inciso II del § 4º del art. 12 de la Constitución Federal , haber perdido la nacionalidad, una vez concluido la causa, podrá adquirirla o tener el acto que haya declarado el decomiso derogado, en la forma definida por el órgano competente del Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO VII

DEL EMIGRANTE

Sección I

De las Políticas Públicas para los Emigrantes

Art. 77. Las políticas públicas para los emigrantes observarán los siguientes principios y directrices:

I - protección y prestación de asistencia consular a través de las representaciones de Brasil en el extranjero;

II - promoción de condiciones de vida digna, por medio, entre otros, de la facilitación del registro consular y de la prestación de servicios consulares relativos a las áreas de educación, salud, trabajo, seguridad social y cultura;

III - promoción de estudios e investigaciones sobre los emigrantes y las comunidades de brasileños en el extranjero, con el fin de subvencionar la formulación de políticas públicas;

IV - actuación diplomática, en los ámbitos bilateral, regional y multilateral, en defensa de los derechos del emigrante brasileño, conforme el derecho internacional.

V - acción gubernamental integrada, con la participación de órganos del gobierno con actuación en las áreas temáticas mencionadas en los incisos I, II, III y IV, visando a asistir a las comunidades brasileñas en el exterior; e

VI - esfuerzo permanente de desburocratización, actualización y modernización del sistema de atención, con el objetivo de mejorar la asistencia al emigrante.

Sección II
De los Derechos del Emigrante

Art. 78. Todo emigrante que decida regresar a Brasil con ánimo de residencia podrá introducir en el País, con exención de derechos de importación y de impuestos aduaneros, los bienes nuevos o usados que un viajero, en compatibilidad con las circunstancias de su viaje, pueda destinarse para su uso o consumo personal y profesional cuando, por su cantidad, naturaleza o variedad, no permitan presumir la importación o exportación con fines comerciales o industriales.

Art. 79. En caso de amenaza a la paz social y al orden público por grave o inminente inestabilidad institucional o de calamidad de gran proporción en la naturaleza, deberá prestarse especial asistencia al emigrante por parte de las representaciones brasileñas en el exterior

Art. 80. El tripulante brasileño contratado por embarcación o armadora extranjera, de cabotaje o a largo recorrido y con sede o filial en Brasil, que explote económicamente el mar territorial y la costa brasileña tendrá derecho a seguro a cargo del contratante, válido para todo el período de la contratación, según lo dispuesto en el Registro de Embarcaciones Brasileñas (REB), contra accidente de trabajo, invalidez total o parcial y muerte, sin perjuicio de beneficios de póliza más favorable vigente en el exterior

CAPÍTULO VIII

DE LAS MEDIDAS DE COOPERACIÓN

Sección I

De la Extradición

Art. 81. La extradición es la medida de cooperación internacional entre el Estado brasileño y otro Estado por la que se concede o solicita la entrega de una persona sobre la que recae la condena criminal definitiva o con fines de instrucción de proceso penal en curso.

§ 1º La extradición será solicitada por vía diplomática o por las autoridades centrales designadas al efecto.

§ 2º La extradición y su rutina de comunicación serán realizadas por el órgano competente del Poder Ejecutivo en coordinación con las autoridades judiciales y policiales competentes.

Art. 82. No se concederá la extradición cuando:

I - el individuo cuya extradición es solicitada a Brasil sea brasileño nato;

II - el hecho que motive la solicitud no es considerado crimen en Brasil o en el Estado requirente;

III - Brasil sea competente, según sus leyes, para juzgar el crimen imputado al extraditar;

IV - la ley brasileña impone al crimen pena de prisión inferior a 2 (dos) años;

V - el extraditando esté respondiendo al proceso o ya ha sido condenado o absuelto en Brasil por el mismo hecho

VI - la punibilidad esté extinguida por la prescripción, según la ley Brasileña o la del Estado requirente;

VII - el hecho constituye un crimen político o de opinión;

VIII - el extraditando tuviera que responder, en el Estado requirente, ante un tribunal o juicio de excepción, o

IX - El extraditando sea beneficiario de asilo, en virtud de la Ley nº 9.474, de 22 de julio de 1997, o de asilo territorial.

§ 1º La previsión constante del inciso VII del caput no impedirá la extradición cuando el hecho constituya, principalmente, infracción a la ley penal común o cuando el crimen común, relacionado con el delito político, constituya el hecho principal

. § 2º Corresponderá a la autoridad judicial competente apreciar el carácter de la infracción.

§ 3º Para determinar la incidencia de lo dispuesto en el inciso I, será observada, en los casos de adquisición de otra nacionalidad por naturalización, la anterioridad del hecho generador de la extradición.

§ 4º El Supremo Tribunal Federal podrá dejar de considerar crimen político el atentado contra jefe de Estado o cualquier autoridad, así como crimen contra la humanidad, crimen de guerra, crimen de genocidio y terrorismo.

§ 5º Se admite la extradición de brasileño naturalizado, en las hipótesis previstas en la Constitución Federal.

Art. 83. Son condiciones para la concesión de la extradición:

I – haber sido el crimen cometido en el territorio del Estado requirente o es aplicable al extraditar las leyes penales de ese Estado, y

II – estar el extraditando respondiendo a un procedimiento de investigación o a un proceso penal o haber sido condenado por las autoridades judiciales del Estado requirente a pena privativa de libertad.

Art. 84. En caso de urgencia, el Estado interesado en la extradición podrá, previamente o conjuntamente con la formalización de la solicitud extradicional, solicitar, por vía diplomática o por medio de la autoridad central del Poder Ejecutivo, detención preventiva con el fin de garantizar la ejecución de la medida de extradición que, tras el examen de la presencia de los requisitos formales de admisibilidad exigidos por la Ley o por el Tratado, deberá representar a la autoridad judicial competente, oído previamente el Ministerio Público Federal.

§ 1º La solicitud de detención preventiva deberá contener información sobre el crimen cometido y deberá ser fundamentado, pudiendo ser presentada por correo, fax, mensaje electrónico o cualquier otro medio que asegure la comunicación por escrito.

§ 2º La solicitud de detención cautelar podrá ser transmitida a la autoridad competente para extradición en Brasil por medio de canal establecido con el punto focal de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) en el País, debidamente instruido con la documentación que demuestre la existencia de una orden de detención dictada por un Estado extranjero y, en caso de ausencia de tratado, con la promesa de reciprocidad recibida por vía diplomática.

§ 3º Ocurrida la extradición, la solicitud de extradición se remitirá a la autoridad judicial competente.

§ 4º En la falta de disposición específica en un tratado, el Estado extranjero deberá formalizar la solicitud de extradición en un plazo de 60 (sesenta) días a partir de la fecha en que haya sido notificado de la prisión del extraditando.

§ 5º En caso de que la solicitud de extradición no se presente en el plazo previsto en el § 4º, el extraditando deberá ser puesto en libertad y no se admitirá una nueva solicitud de detención cautelar por el mismo hecho sin que la extradición sea solicitada debidamente.

§ 6º La prisión cautelar podrá prorrogarse hasta el juicio final de la autoridad judicial competente en cuanto a la legalidad de la solicitud de extradición.

Art. 85.Cuando más de un Estado solicite la extradición de la misma persona por el mismo hecho, tendrá preferencia la solicitud de aquél en cuyo territorio se haya cometido la infracción.

§ 1º En caso de crímenes diversos, tendrá preferencia, sucesivamente:

I - el Estado requirente en cuyo territorio se haya cometido el crimen más grave, según la ley brasileña;

II - el Estado que haya solicitado en primer lugar la entrega del extractando, si la gravedad de los crímenes sea idénticas;

III - el Estado de origen, o, en su ausencia, el domicilio del extraditando, si las solicitudes fueran simultáneas.

§ 2º En los casos no previstos en esta Ley, el órgano competente del Poder Ejecutivo decidirá sobre la preferencia de la solicitud, priorizando el Estado requirente que mantenga tratado de extradición con Brasil.

§ 3º Habiendo tratado con alguno de los Estados solicitantes, prevalecerán sus normas en términos a la preferencia de este artículo.

Art. 86. El Supremo Tribunal Federal, oído el Ministerio Público, podrá autorizar prisión o arresto domiciliario o determinar que el extraditado responde al proceso de extradición en libertad, con retención del documento de viaje u otras medidas cautelares necesarias, hasta el juicio de extradición o entrega del extraditando, en su caso, considerando la situación administrativa migratoria, los antecedentes del extraditando y las circunstancias del caso.

Art. 87. El extraditando podrá entregarse voluntariamente al Estado requirente, siempre que lo declare expresamente, esté asistido por un abogado y será advertido que tiene derecho al procedimiento judicial de extradición y a la protección que dicho derecho conlleva, en cuyo caso la petición será decidida por el Supremo Tribunal Federal.

Art. 88. Toda solicitud que pueda originar a un procedimiento de extradición ante un Estado extranjero deberá ser remitida al órgano competente del Poder Ejecutivo directamente por el órgano del Poder Judicial responsable de la decisión o del proceso penal que la fundamenta.

§ 1º Compete al órgano del Poder executivo la función de orientación, información y evaluación de los elementos formales de admisibilidad de los procedimientos preparatorios para su remisión al Estado requerido.

§ 2º Compete a los órganos del sistema de Justicia vinculados al processo penal aos órgãos do sistema de Justiça vinculados ao processo penal generador del pedido de extradición a presentación de todos los documentos,manifestaciones y demás elementos necesarios para la tramitación de la solicitud, incluidas sus traducciones oficiales.

§ 3º La solicitud deberá ser tramitada con copia auténtica o con el original de la sentencia condenatoria o de la resolución penal dictada, e incluirá indicaciones precisas sobre el lugar, la fecha, la naturaleza y las circunstancias del hecho criminoso y la identidad del extraditando y se acompañará de una copia de los textos legales sobre el delito, la competencia, la pena y la prescripción.

§ 4º El envío de la solicitud de extradición al órgano competente del Poder Ejecutivo confiere autenticidad a los documentos.

Art. 89. La solicitud de extradición procedente de un Estado extranjero será recibida por el órgano competente del Poder Ejecutivo y, tras examinar la presencia de los requisitos formales de admisibilidad exigidos por la Ley o por el Tratado, será remitida a la autoridad judicial competente.

Párrafo único. Si no se cumplen los requisitos mencionados en la caput, la solicitud se archivará mediante decisión fundamentada, sin perjuicio de la posibilidad de que se renueve la solicitud, debidamente instruida, una vez que se haya superado el impedimento señalado.

Art. 90. Ninguna extradición será concedida sin previo pronunciamiento del Supremo Tribunal Federal sobre su legalidad y procedencia, no cabiendo recurso a la decisión.

Art. 91. Al recibir la solicitud, el ponente designará el día y la hora en que se interrogará al extraditando y, en su caso, le nombrará a un curador o abogado, si no lo tiene.

§ 1º La defensa, que se presentará en el plazo de 10 (diez) días a partir de la fecha del interrogatorio, versará sobre la identidad de la persona reclamada, defecto de forma de documento presentado o ilegalidad de la extradición.

§ 2º En ausencia de instrucciones adecuadas, el Tribunal, la petición del órgano del Ministério Público Federal correspondiente, podrá convertir el juicio en diligencia debida para suplir la falta.

§ 3º Para suplir la falta mencionada en el § 2º, el Ministerio Público Federal tendrá plazo improrrogable de 60 (sesenta) días, después del cual la solicitud será juzgada independientemente de la diligencia.

§ 4º El plazo contemplado en el § 3º será contada a partir de la fecha de notificación a la misión diplomática del Estado requirente.

Art. 92. Una vez que se haya procedido a la extradición y se haya autorizado la entrega por el órgano competente del Poder Ejecutivo, será el acto comunicado por vía diplomática al Estado requirente que, en un plazo de 60 (sesenta) días a partir de la comunicación, deberá retirar el extraditado del territorio nacional.

Art. 93. Si el Estado requirente no retira el extraditando del territorio nacional en el plazo previsto en el art. 92 se pondrá en libertad, sin perjuicio de otras medidas aplicables.

Art. 94. Negada la extradición en fase judicial, no se admitirá nuevo pedido basado en el mismo hecho.

Art. 95. Cuando el extraditando esté siendo procesado o haya sido condenado, en Brasil, por un crimen punible con pena privativa de libertad, la extradición será ejecutada sólo después de la conclusión del proceso o del cumplimiento de la pena, con reservas a las hipótesis de liberación anticipada por el Poder Judicial y de determinación del traslado de la persona condenada.

§ 1º La entrega del extraditando será igualmente aplazada si la aplicación de la medida pone en riesgo su vida en virtud de enfermedad grave comprobada por el laudo médico oficial.

§ 2º Cuando el extraditando esté siendo procesado o haya sido condenado, en Brasil, por infracción de menor potencial ofensivo, la entrega podrá ser efectuada inmediatamente.

Art. 96. No será efectuada la entrega del extraditando sin que el Estado requirente asuma el compromiso de:

I - no someter el extraditando a la detención o proceso por hecho anterior a la solicitud de extradición;

II - computar el tiempo de la prisión que, en Brasil, fue impuesta por fuerza de la extradición;

III - conmutar la pena corporal, perpetua o de muerte en pena privativa de libertad, respetando el límite máximo de cumplimiento de 30 (treinta) años;

IV - no entregar el extraditando, sin consentimiento de Brasil, a otro Estado que lo reclame;

V - no considerar ningún motivo político para agravar la pena, y

VI - No someter el extraditando a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Art. 97. La entrega del extraditando, de acuerdo con las leyes brasileñas y respetado el derecho de tercero, se hará con los objetos e instrumentos del crimen encontrados en su poder.

Párrafo único. Los objetos e instrumentos mencionados en este artículo podrán entregarse independientemente de la entrega del extraditando.

Art. 98. El extraditando que, después de ser entregado al Estado requirente, escape a la acción de la Justicia y se homiji en Brasil, o por él transitar, será detenido a petición hecha directamente por vía diplomática o por Interpol y nuevamente entregado, sin más trámites.

Art. 99. Salvo por motivos de orden público, podrá ser permitir , por el órgano competente del Poder Ejecutivo, el tránsito en el territorio nacional de persona extraditada por Estado extranjero, así como el de la respectiva guardia, mediante presentación de documento acreditativo de la concesión de la medida.

Sección II
De la Transferencia de Ejecución de la Pena

Art. 100. En las hipótesis en que proceda solicitud de extradición ejecutoria, la autoridad competente podrá solicitar o autorizar la

transferencia de la ejecución de la pena, siempre que se cumpla el principio de non bis in idem.

Párrafo único. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto-Ley nº 2.848, de 7 de diciembre de 1940 (Código Penal), la transferencia de ejecución de la pena será posible cuando se cumplan los siguientes requisitos:

I - el condenado en territorio extranjero sea nacional o tiene residencia habitual o vínculo personal en Brasil;

II - la sentencia hay transitado en juzgado;

III - la duración de la condena a cumplir o que quede por cumplir sea de, al menos, 1 (un) año, en la fecha de presentación de la solicitud al Estado de la condena;

IV - el hecho que originó la condena constituye una infracción penal ante la ley de ambas partes; y

V - haber tratado o promesa de reciprocidad.

Art. 101. La solicitud de transferencia de ejecución de la pena de Estado extranjero será requerida por vía diplomática o por vía de autoridades centrales.

§ 1º La solicitud será recibida por el órgano competente del Poder Ejecutivo y, tras examinar la presencia de los requisitos formales de admisibilidad exigidos en esta Ley o en tratado, será remitida al Superior Tribunal de Justiça para que decida sobre la homologación.

§ 2º No cumplidos los supuestos contemplados en el § 1º, la solicitud se archivará mediante decisión fundamentada, sin perjuicio de la posibilidad de renovación de la solicitud, debidamente instruida, una vez superado el óbice señalado.

Art. 102. La forma de la solicitud de transferencia de ejecución de la pena y su procesamiento serán definidos en reglamento.

Párrafo único. En los casos previstos en esta Sección, la ejecución penal será competencia de la Justicia Federal.

Sección III

De la Transferencia de la Persona Condenada

Art. 103. La transferencia de persona condenada podrá ser concedida cuando la solicitud se base en tratado o haya promesa de reciprocidad.

§ 1º El condenado en el territorio nacional podrá ser transferido a su país de nacionalidad o país en el que tenga su residencia habitual o vínculo personal, siempre que exprese interés en ello, con el fin de cumplir la pena impuesta por el Estado brasileño por sentencia firme.

§2º La transferencia de persona condenada en Brasil puede ser concedido junto con la aplicación de la medida de impedimento de reingreso en territorio nacional, en forma de reglamento.

Art. 104. La transferencia de persona condenada será posible cuando se cumplan los siguientes requisitos:

I - el condenado en el territorio de una de las partes sea nacional o tiene su residencia habitual o tiene un vínculo personal en el territorio de la otra parte que justifique la transferencia;

II - la sentencia tuviera transitado en juzgada;

III - la duración de la condena a cumplir o que quede por cumplir sea de, al menos, 1 (un) año, en la fecha de presentación de la solicitud al Estado de la condena;

IV - el hecho que originó la condena constituye a infracción penal ante la ley de ambos Estados;

V – hubiera manifestación de la voluntad del condenado o, en su caso, de su representante, y

VI – haber concordancia que ambos Estados estén de acuerdo.

Art. 105. La forma de la solicitud de transferencia de persona condenada y su procesamiento serán definidos en reglamento.

§ 1º En los casos previstos en esta Sección, la ejecución penal será competencia de la Justicia Federal.

§ 2º No se procederá a la transferencia cuando inadmitida la extradición.

§ 3º (VETADO).

CAPÍTULO IX

DE LAS INFRACCIONES Y DE LAS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS

Art. 106. El Reglamento dispondrá sobre el procedimiento de constatación de las infracciones administrativas y su tramitación, así como sobre la fijación y actualización de las multas, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Art. 107. Las infracciones administrativas previstas en este Capítulo serán constatadas en un procedimiento administrativo propio, garantizado el contradictorio y la amplia defensa y respetado las disposiciones de esta Ley.

§ 1º El cometimiento simultáneo de dos o más infracciones requerirá la acumulación de las sanciones aplicables, respetando los límites establecidos en los incisos V y VI del art. 108.

§ 2º La multa por día de retraso o por exceso de permanencia podrá convertirse en una reducción equivalente del período de autorización de permanencia para el visado de visita en caso de nueva entrada en el país.

Art. 108. El valor de las multas tratadas en este Capítulo considerará:

I - las hipótesis individualizadas en esta Ley;

II - la condición económica del infractor, la reincidencia y la gravedad de la infracción;

III - actualización periódica según lo establecido en el Reglamento;

IV - el valor mínimo individualizable de R$ 100,00 (cien reales);

V - el valor mínimo de R$ 100,00 (cien reales) y el máximo de R$ 10.000,00 (diez mil reales) para infracciones cometidas por persona física;

VI - el valor mínimo de R$ 1.000,00 (mil reales) y el máximo de R$ 1.000.000,00 (un millón de reales) para infracciones cometidas por persona jurídica, por acto infraccional.

Art. 109. Constituye infracción, sometiendo al infractor a las siguientes sanciones:

I - entrar en territorio nacional sin estar autorizado:

Sanción: deportación, caso no deje el país o no regula la situación migratoria en el plazo establecido;

II - permanecer en territorio nacional una vez transcurrido el plazo legal de la documentación migratoria:

Sanción: multa por día de exceso y deportación en caso de que no abandone el país o no regule la situación migratoria en el plazo establecido;

III - dejar de registrarse, dentro del plazo de 90 (90) días del ingreso en el País, cuando sea obligatoria la identificación civil:

Sanción: multa;

IV - dejar que el inmigrante de se registrar, a efectos de autorización de residencia, dentro del plazo de 30 (treinta) días, cuando orientado a hacerlo por el organismo competente:

Sanción: multa por día de retraso;

V - transportar a Brasil persona que esté sin documentación migratoria regular:

Sanción: multa por persona transportada;

VI - dejar que la empresa transportadora de atender el compromiso de mantenimiento de la estancia o de promoción de la

salida del territorio nacional de quien haya sido autorizado a ingreso condicional en Brasil por no poseer la debida documentación migratoria:

Sanción: multa;

VII - hurtarse al control migratorio, en la entrada o salida del territorio nacional:

Sanción: Multa.

Art. 110. Las penalidades aplicadas serán objeto de solicitud de reconsideración y de recurso, en los términos del reglamento.

Parráfo único. Serán respetados el controditorio, la amplia defensa y la garantía de recurso, así como la situación de hiposuficiencia del migrante o del visitante.

CAPÍTULO X

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Art. 111. Esta Ley no perjudica los derechos y obligaciones establecidos por tratados vigentes en Brasil y que sean más beneficiosos para el migrante y el visitante, en particular los tratados firmados en el marco del Mercosur.

Art. 112. Las autoridades brasileñas serán tolerantes en cuanto al uso del idioma del residente fronterizo y del inmigrante cuando se dirijan a órganos o oficinas públicas para reclamar o reivindicar los derechos derivados de esta Ley.

Art. 113. Las tasas y emolumentos consulares son fijados en conformidad con la tabla anexa a esta Ley.

§ 1º Los importes de las tasas y emolumentos consulares podrán ser ajustados por el órgano competente de la administración pública federal, de forma que se preserve el interés nacional o se garantice la reciprocidad de trato.

§ 2º No serán cobradas tasas consulares por la concesión de:

I - visados diplomáticos, oficiales y de cortesía; y

II - visados en pasaportes diplomáticos, oficiales o de servicio, o equivalentes, mediante reciprocidad de trato a titulares de documento de viaje similar brasileño.

§ 3º No serán coobrados y emolumentos consulares por la concesión de visados o por la obtención de documentos para regularización migratoria a los integrantes de grupos vulnerables e individuos en condición de hiposuficiencia económica.

§ 4º (VETADO).

Art. 114. El Reglamento podrá establecer competencia para órganos del Poder Ejecutivo disciplinario en aspectos específicos de esta Ley.

Art. 115. El Decreto-Ley nº 2.848, de 7 de diciembre de 1940 (Código Penal), pasa a ser de aplicación con el siguiente art. 232-A:

Promoción de la migración ilegal

Art. 232A. Promover, por cualquier medio, con el fin de obtener ventaja económica, la entrada ilegal de extranjero en territorio nacional o de brasileño en país extranjero:

Pena - reclusión, de 2 (dos) a 5 (cinco) años, y multa.

§ 1º En la misma pena incurre quien promueva, por cualquier medio, con el fin de obtener ventaja económica, la salida de extranjero del territorio nacional para ingresar ilegalmente en país extranjero.

§ 2º La pena se aumenta de 1/6 (un sexto) a 1/3 (un tercio) si:

I - el crimen se comete con violencia; o

II - la víctima está sometida a condiciones inhumanas o degradantes.

§ 3º La pena prevista para el crimen se aplicará sin perjuicio de las correspondientes infracciones conexas."

Art. 116. (VETADO).

Art. 117. El documento conocido como Registro Nacional de Extranjero pasa a denominarse Registro Nacional Migratorio.

Art. 118. (VETADO).

Art. 119. El visado expedido hasta la fecha de entrada en vigor de esta Ley podrá ser utilizado hasta la fecha prevista de expiración de su validez, pudiendo ser transformado o tener su plazo de estancia prorrogado, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento.

Art. 120. La Política Nacional de Migraciones, Refugio y Apatridia tendrá la finalidad de coordinar y articular las acciones setoriales implementadas por el Poder Executivo Federal en régime de cooperación con los Estados, el Distrito Federal y los Municípios, con participación de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y entidades privadas, conforme reglamento

§ 1º Acto normativo del Poder Ejecutivo federal podrá definir los objetivos, la organización y la estrategia de coordinación de la Política Nacional de Migración, Refugio y Apatridia.

§ 2º Acto normativo del Poder Ejecutivo federal podrá establecer planes nacionales y otros instrumentos para la realización de los objetivos de esta Ley y la coordinación entre órganos y colegiados sectoriales.

§ 3º Con vistas a la formulación de políticas públicas, deberá ser producida información cuantitativa y cualitativa, de forma sistemática, sobre los migrantes, mediante la creación de base de datos.

Art. 121. En la aplicación de esta Ley, deben cumplirse las disposiciones de la Ley nº 9.474, de 22 de julio de 1997, en las situaciones que impliquen a refugiados y solicitantes de refugio.

Art. 122. La aplicación de esta Ley no impide el trato más favorable asegurado por tratado en el que la República Federativa de Brasil sea parte.

Art. 123. Nadie será privado de su libertad por razones migratorias, excepto en los casos previstos en esta Ley.

Art. 124. Revocación:

I - la Ley nº 818, de 18 de septiembre de 1949; y

II - la Ley nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto del Extranjero).

Art. 125. Esta Ley entra en vigor después de pasados 180 (ciento ochenta) días de su publicación oficial.

Brasília, 24 de mayo de 2017

Autoras e Autores

Ádria Saviano Fabricio da Silva

Alex Dias de Jesus

Amanda de Souza Camargo

Ana Angélica Coelho Barros Oliveira

Ana Carolina Batista

Ana Carolina dos Santos

Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

Ana Paula Martins Amaral

André de Carvalho Ramos

Beatriz de Barros Souza

Carlos Alberto Ferri

Carolina Piccolotto Galib

César Augusto Artusi Babler .

César Augusto Silva da Silva.

Cristiane Batista Andrade

Daniel Francisco Nagao Menezes

Daniela Lacerda Santos

Davi Quintanilha Failde de Azevedo

Eduardo Soares da Silva

Elaine Dupas

Ernani Contipelli

Fernanda Carolina de Araujo Ifanger

Fernanda Durazzo de Oliveira

Florangel Ramírez

Gabriel Dib Daud De Vuono

Gisele Laus da Silva Pereira Lima

Giulia Esposito Barthem

Guilherme Assis de Almeida

Guilherme Perez Cabral

Humberto Bersani .

Isabella Rangel da Silva

João Carlos Jarochinski Silva

João Chaves

Joseane Mariéle Schuck Pinto

Julia Pelegrino Pecker

Karina Quintanilha

Leilane N. dos Reis Santos

Letícia Rossi Ortiz

Liliana Lyra Jubilut

Luciana dos Santos Silva

Luciane Klein Vieira

Luciani Coimbra de Carvalho

Luís Renato Vedovato

Luiz Rosado Costa

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth

Marco Antônio Zago de Castilho

Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini

Maria Luiza Santos

Mayara da Costa Baís

Micheli Piucco

Militza Zulimar Pérez Velásquez

Nora Rachman

Patricia Grazziotin Noschang

Patrícia Villen

Renan Alarcon Rossi

Renata Alvares Gaspar

Renato Câmara Nigro

Renato Souza Dellova

Rickson Rios Figueira

Rosana Baeninger

Samuel Mendonça

Sara Andréia da Silva Castro

Silvana Maria Bitencourt

Silvio Beltramelli Neto

Suzana Maria Loureiro Silveira

Tânia Regina Silva Garcez

Tatiana Belons Vieira

Tatiana Cardoso Squeff

Tatiana Giovanelli Vedovato

Vitória Volcato da Costa

Viviane Ceolin Dallasta Del Grossi

Viviane de Arruda Pessoa Oliveira

Vladmir Oliveira da Silveira

Nova Lei de Migração

Os três primeiros anos

Coordenação:

André de Carvalho Ramos

Luís Renato Vedovato

Rosana Baeninger

Organização

Amanda de Souza Camargo

Carolina Piccolotto Galib

Catarina Von Zuben

João Guilherme Casagrande Granja

Jóice Domeniconi

Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini

Natália Demétrio

Viviane de Arruda Pessoa Oliveira

Realização:

Observatório das Migrações em São Paulo

Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

Faculdade Autônoma de Direito – FADISP

Apoio:

Fundo de População das Nações Unidas - UNFPA

Ministério Público do Trabalho – MPT

Academia Paulista de Direito – APD

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq

ISBN: 978-65-87447-17-9

9 786587 447179

NOVA LEI DE MIGRAÇÃO
OS TRÊS PRIMEIROS ANOS

COORDENAÇÃO:

ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS - LUÍS RENATO VEDOVATO - ROSANA BAENINGER

ORGANIZAÇÃO:

AMANDA DE SOUZA CAMARGO - CAROLINA PICCOLOTTO GALIB
CATARINA VON ZUBEN - JOÃO GUILHERME CASAGRANDE GRANJA
JÓICE DOMENICONI - MARIA CAROLINA GERVÁSIO ANGELINI DE MARTINI
NATÁLIA DEMÉTRIO - VIVIANE DE ARRUDA PESSOA OLIVEIRA

UNICAMP

FADISP
FACULDADE DE DIREITO

CNPq

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO

NEPO

UNICAMP

MPT

UNFPA

Fundo de População das Nações Unidas

ACADEMIA PAULISTA DE DIREITO

FADISP

FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO

FOTO DA CAPA: "ARREDORES DE FRANKFURT", 2019
FOTO DA CONTRACAPA: "FORTE DE MAPUTO", 2014.
FOTOGRAFIAS DE LUIS RENATO VEDOVATO