

# A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA E O DECRETO DE REGULAMENTAÇÃO Nº 9.199/2017: UM OBSTÁCULO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS AO IMIGRANTE<sup>1</sup>

Letícia Alves Nogueira<sup>2</sup>  
Rosa Maria Zaia Borges<sup>3</sup>

## RESUMO

É correto falar que a Nova Lei de Imigração (Lei nº13.445/2017) avançou em muitos tópicos, porém, ainda engloba expressiva e profunda concentração do poder discricionário do Estado em matéria de políticas de imigração, não preconizando o direito de imigrar como um direito humano, que deveria ser protegido e garantido como qualquer outro. A pesquisa buscará problematizar a conciliação entre os interesses do Estado marcados pelo viés econômico e pautados pela segurança nacional com a proteção e a garantia dos Direitos Humanos daquele que imigra, e assim, pensar um modelo de política de imigração que enxergue o imigrante como um de seus pares, ou seja, sem qualquer discriminação ou preconceitos. O ato de migrar traz dinâmica para a sociedade, pois com a constante saída e chegada de pessoas ocorre uma significativa mudança na configuração social, além dessa estar acompanhada de uma infinidade de desafios e obstáculos, a exemplo do desemprego, da violência acometida às margens dos centros urbanos, lugar esse onde muito dos imigrantes se aglomeram, desestabilização econômica e das ofertas de trabalho, além dos já esperados preconceitos étnicos, culturais e religiosos. Desse modo, pretende-se demonstrar que a nova Lei de Imigração brasileira impõe diversos desafios para a administração pública, uma vez que essa deve estar em permanente processo de modernização e aperfeiçoamento.

**Palavras-chave:** Fluxos migratórios. Nova Lei de Imigração. Direitos Humanos.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

<sup>2</sup> Graduanda da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia.

<sup>3</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU (1997), mestrado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS (2001) e doutorado em Filosofia do Direito pela Universidade de São Paulo - USP (2009). Atualmente é professora adjunta dos Cursos de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

## **ABSTRACT**

It is correct to say that the New Migration Law (Law No. 13.445/2017) has advanced on many topics, but still encompasses the expressive and deep concentration of the State's discretionary power in immigration policies, not advocating the right to immigrate as a human right, which should be protected and guaranteed like any other. The research will try to problematize the conciliation between the interests of the State marked by the economic bias and guided by the national security with the protection and the guarantee of the Human Rights of the immigrant, and thus, to think of a model of immigration policy that sees the immigrant as one of their peers, ie without any discrimination or prejudice. The act of migrating brings dynamics to society, because with the constant departure and arrival of people there is a significant change in the social configuration, besides being accompanied by a multitude of challenges and obstacles, such as unemployment, violence on the margins of urban centers. , a place where many immigrants gather, economic destabilization and job offers, as well as the expected ethnic, cultural and religious prejudices. Thus, it is intended to demonstrate that the new Brazilian Immigration Law imposes several challenges for the public administration, since it must be in a permanent process of modernization and improvement.

**Keywords: Migratory flows. New Immigration Law. Human rights.**

**1 INTRODUÇÃO 2 A COMPLEXIDADE DO ATUAL CENÁRIO MIGRATÓRIO  
3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA NOVA LEI DE IMIGRAÇÃO BRASILEIRA  
4 A LEI 13.445/2017: DESAFIOS, AVANÇOS E MUDANÇAS 5 O DECRETO DE  
REGULAMENTAÇÃO 9.199/2017: UM OBSTÁCULO PARA A EFETIVAÇÃO DOS  
DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS AO IMIGRANTE 6 IMIGRAÇÃO E  
DIREITOS HUMANOS: UM MODELO IDEAL DE LEGISLAÇÃO 7 CONCLUSÃO**

## **1 INTRODUÇÃO**

Alguns fenômenos sociais são tão relevantes para a criação e modificação do mundo externo que acabam por afetar todos os campos de uma sociedade, seja ele o político, o econômico, o cultural e até mesmo, a ordem jurídica. Com os recentes movimentos

migratórios mundiais não seria diferente e esses tem chamado cada vez mais atenção devido ao grande número de pessoas que saem de seus países de origem em busca de melhores condições de vida - de trabalho e estudo, também – e oportunidades, pois, por mais que o Brasil seja conhecido pela miscigenação, fato este que gerou um povo marcadamente mestiço na aparência e na cultura, o significativo fluxo migratório nos últimos anos, principalmente de venezuelanos, bolivianos e haitianos, veio seguido de incontáveis desafios, sejam eles econômicos, sociais ou políticos.

O desafio de receber imigrantes tem crescido mundo afora e o Brasil parece ter definido parar de enfrentar os que chegam e focar no acolhimento. A nova lei de imigração coloca o país em posição de vanguarda e garante igualdade de direitos a imigrantes que chegam ao país, que além de estabelecer os direitos e deveres do imigrante e do visitante, regula também a entrada e estada no Brasil e estabelece princípios e diretrizes sobre as políticas públicas direcionadas a esses grupos.

Ocorre, contudo, que o seu decreto de regulamentação tem por mérito desvirtuar o espírito da nova lei, representando uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos daqueles que imigram como no que tange à capacidade do Estado de redigir políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente no cenário internacional.

Diante do exposto, o tema da presente pesquisa é examinar a nova lei de imigração brasileira (Lei 13.445/2017) juntamente com os seus avanços, desafios e mudanças em relação ao Estatuto do Estrangeiro (Lei. 6.815/80), datado da época da ditadura militar.

No primeiro tópico será feita uma abordagem dos atuais fluxos migratórios relacionados com a complexidade resultante da sociedade pós-moderna. O segundo tópico trata sobre os princípios norteadores da Nova Lei de Migração, a qual é vista pelas organizações de defesa dos direitos humanos como uma legislação avançada e de caráter modernizante. Por sua vez, no terceiro tópico será abordado os desafios e avanços com destaque para as principais mudanças trazidas pela lei em análise.

Por fim, delimita-se a presente discussão acerca dos empecilhos trazidos pelo Decreto de Regulamentação nº 9.199/2017 no que tange a promoção e efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante, além de demonstrar que a nova lei ainda não superou a feição

discriminatória ao qual estava contida no até então revogado Estatuto do Estrangeiro, pelo fato de ainda considerar o imigrante como uma “ameaça”.

## **2 A COMPLEXIDADE DO ATUAL CENÁRIO MIGRATÓRIO**

O fenômeno de atravessar fronteiras transporta em si a essência do que é ser imigrante, que para Sayad (1998), é determinado simplesmente pelo “deslocamento de pessoas no espaço, particularmente no espaço físico”, e ainda, afirma que a imigração é um fato social completo, pois

se dá, de certa forma, no cruzamento da ciências sociais, como ponto de encontro de diversas disciplinas, história, geografia, demografia, economia, direito, sociologia, psicologia, psicologia social e até mesmo das ciências cognitivas, antropologia e suas diversas formas (social, cultural, política, econômica, jurídica, etc), linguísticas e sociolinguística, ciência política, etc. (SAYAD, Abdelmalek. A imigração ou os paradoxos da alteridade. São Paulo. EdUSP. 1998. p.15).

Desse modo, percebe que trata-se de um fenômeno mundial que transporta suas nuances para cada região com as suas devidas particularidades, advindas da língua ou cultura, e o Estado, enquanto instituição política, deve considerar o direito de imigrar conforme afirma Redin (2016, p. 17) como “um direito humano de ação política dentro do espaço público da produção”. Ou seja, o Estado deve organizar-se como instituição que respeite o espaço ocupado pelo imigrante, sustentando essa realidade.

Os fluxos migratórios são responsáveis por moldar e gerar largas mudanças em um meio social, seja desde estreitamento ou abertura de fronteiras até a modificação e/ou criação de legislações pertinentes. O fenômeno de transpor fronteiras é conhecido desde os primórdios dos tempos, sendo acometido pelas mais diversas circunstâncias: guerra, desastres naturais ou provocada, desastres ambientais, perseguições étnicas, religiosas e políticas e busca por melhores condições de vida e oportunidades.

Tomando por exemplo o contexto dos refugiados, movimento esse que tem grande impacto no cenário internacional em razão da tamanha proporção dos seus fluxos e que,

infelizmente, caminha lado a lado com o desrespeito a dignidade da pessoa humana juntamente com crescente violência, uma vez que aqueles se encontram em uma condição de extrema vulnerabilidade. Vale lembrar que os grandes marcos migratórios haviam sido até então configurados em razão de conflitos, perseguições e instabilidade política, mas na contemporaneidade os fatores que impulsionam os deslocamentos tornaram complexa a questão dos refugiados e também do atual cenário migratório.

Com isso, diz Marinucci e Milesi (2005) que “as migrações constituem um espelho das assimetrias das relações sócio econômicas vigentes em nível planetário. São termômetros que apontam as contradições das relações internacionais e da globalização neoliberal”. Analisando tal fenômeno sob uma ótica de sociológica, podemos compreender que

[...] as migrações são percebidas sob a ótica estruturalista como uma das consequências da crise neoliberal contemporânea. No contexto do sistema econômico atual, verifica-se o crescimento econômico sem o aumento da oferta de emprego. O desemprego passa a ser uma característica estrutural do neoliberalismo, e as pessoas, então, migram em busca, fundamentalmente, de trabalho. E isto se verifica tanto no plano interno como no internacional. Sobre a lógica do progresso econômico e do desenvolvimento social impera a lógica do lucro, onde todos os bens, objetos e valores são passíveis de negociação, como as pessoas e até os seus órgãos, a educação, a sexualidade e, inevitavelmente, os migrantes. (MARINUCCI; MILESI, 2005, s.p).

Nesse sentido, o que podemos dizer em linhas gerais é que, em razão dos rápidos e grandes avanços tecnológicos em diversos setores, o modelo de globalização consagrado em nosso meio confere mais direitos e valores aos capitais e mercadorias que aos seres humanos. Ainda, a busca incessante por grandes lucros também serve de moldes para os fluxos migratórios, uma vez que a destruição do meio ambiente em larga escala acarreta em migração forçada de um local para outro, já que as empresas não estão com os olhos voltadas para uma produção consciente, podendo ir além e afirmar que a grande maioria dos desastres ambientais estão fortemente ligados aos modos de produção capitalista, seja na causa, seja nas consequências.

Com isso, é necessário um esforço para deixar de dar explicações como ‘o ser humano sempre fez guerras e sempre migrou.’ Isto não ajuda a compreender este fenômeno que é inédito e nunca ocorreu em tão alta escala como atualmente. Ou seja, é nítido o entendimento de que a migração na grande maioria das vezes não é um processo voluntário, de livre escolha, muito pelo contrário, é um processo coativo, pressionado pela subsistência, e tão quanto, pela sobrevivência.

Contudo, o fenômeno migratório contemporâneo encontra desafios diante não apenas na economia globalizada, mas de uma infinidade de fatores que coloca em pauta interesses não somente de países ou da comunidade internacional, mas também de sociedades locais e regionais. Em relação a tais desafios contemporâneos, podemos destacar alguns deles dentre tantos outros, como as restrições impostas por políticas migratórias, que, em linhas gerais, são uma das maneiras que os Estados modernos possuem de regular o fluxo de cidadãos que podem ou não podem entrar em seus territórios, ou seja, é isto que faz um cidadão possuir direitos e deveres ou não ser desejado em território e, portanto, não possuir direitos. Tais políticas não é algo recente, foi na modernidade que elas tiveram pleno desenvolvimento e aplicação, apesar de serem muito utilizadas nos atuais modernos estados-nações.

Os argumentos para a implementação de políticas como essas são inúmeras, que vão desde de um puro e simples sentimento de medo de uma “invasão migratória”, passando pelo receio de perda de postos de trabalho para a população local até chegar ao espectro do terrorismo.

Quando falamos de políticas migratórias, na maior parte das vezes, as restritivas, imediatamente somos remetidos a polêmica política de imigração dos Estados Unidos, defendida pelo atual presidente, Donald Trump, conhecida como “a política tolerância zero” a que aliás, foi uma das principais promessas de sua campanha eleitoral, que visa desencorajar a imigração sem documentos e que permite que todos os imigrantes ilegais adultos sejam acusados criminalmente, a qual gerou indignação internacional após o dramático caso de crianças<sup>4</sup> que foram separadas de seus responsáveis em fronteiras norte-americanas, as quais

---

<sup>4</sup> Segundo dados do Estudo Global sobre Crianças Privadas de Liberdade, divulgado recentemente pelas Nações Unidas (ONU), o número de crianças imigrantes detidas nos Estados Unidos ultrapassa 100 mil, tornando os EUA o dono da maior taxa de crianças em detenção, incluindo 103 mil detidas por razões vinculadas à imigração. Atualmente, a cada 100 mil crianças nos EUA, 60 estão sobre custódia do sistema judicial ou da imigração americana, segundo o estudo. A taxa é a mais alta entre os 80 países analisados, seguida de países como Botswana e Sri Lanka. Na Europa Ocidental, por comparação, a taxa de crianças detidas é de 5 para cada

eram levadas a abrigos e que corriam o risco de deportação imediata ou de meses em detenção, transformando desse modo, o instituto da família em algo criminoso e que portanto, necessita de repressão.

Sob a ótica brasileira, o mesmo é considerado um país de alta imigração, mesmo não alcançando os estratosféricos números de migrantes que os Estados Unidos receberam, fez sua parte ao receber pessoas de todos os lados do Globo. No que diz respeito a atual política de imigração brasileira, apesar de o Brasil ter assumido o papel humanitário e ser signatário dos Tratados Internacionais que versam sobre direitos humanos e migrações, o atual presidente, Jair Bolsonaro (PSL) em uma de suas primeiras ações em política externa foi comunicar às Nações Unidas (ONU) a saída do Brasil do Pacto Global para a Migração<sup>5</sup>, acordo que o país havia aderido no final do mandato de Michel Temer, declarando que imigração “não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a soberania de cada país”, ou seja, uma política totalmente anti-imigração. Com a existência de políticas migratórias rigorosas, e, portanto, restritivas, a consequência direta disso é o aumento do número da imigração irregular ou clandestina.

A migração clandestina e o tráfico de pessoas, em linha gerais, pode ser entendido como o movimento migratório que acontece em desconformidade com as leis do país de destino. Assim, entende-se de que as rígidas políticas migratórias serviram, ao contrário, de fato, para estimular a migração irregular. O maior exemplo que possuímos de migração clandestina é aquela acometida no eixo fronteiro EUA e México, que segundo dados do Escritório de Alfândega e Proteção de Fronteiras (CBP) as prisões de imigrantes clandestinos bateram recordes, sendo 460.294 imigrantes ilegais apenas nos últimos seis meses, o maior número desde 2009, sendo que este é o motivo que causa mais de 50% das prisões de brasileiros nos EUA.

---

100 mil. Disponível em: <https://www.nytimes.com/reuters/2019/11/18/world/americas/18reuters-un-rights-child.html>

<sup>5</sup> O texto do acordo, formalmente conhecido como Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, foi aprovado pelos Estados-membros com o apoio da Assembleia Geral da ONU, em julho de 2017, e classificado uma conquista significativa, uma vez que com mais de 68 milhões de pessoas em movimento em todo o mundo atualmente, migrantes e refugiados passaram a estar nas manchetes da imprensa de todo o mundo nos últimos anos. O Pacto Global não é vinculativo e fundamenta-se em valores de soberania do Estado, compartilhamento de responsabilidade e não-discriminação de direitos humanos. Ele reconhece que é necessária uma abordagem cooperativa para otimizar os benefícios gerais da migração, além de mitigar seus riscos e desafios para indivíduos e comunidades nos países de origem, de trânsito e de destino.

O outro lado da moeda é que pessoas que se arriscam em migrações irregulares encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade, que acabam por figurarem como vítimas de organizações destinadas a favorecer o ingresso, legal ou ilegal. O que torna mais dramático e urgente o desafio é que este tráfico não se limita a contrabandear pessoas para os países de emigração (smuggling), mas desenvolve um verdadeiro tráfico de pessoas (traffincking) que é definido, de acordo com as Nações Unidas, como:

[...]o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos (BRASIL, 2004, s.p.).

Sabe-se que, no que tange ao tráfico de pessoas, esse constitui a resposta a uma demanda de corpos para a exploração sexual, crescendo cada vez mais o turismo sexual ou para o trabalho escravo, mediante promessas encantadoras de oferta de emprego, encontrando terreno fértil nos países e nas classes sociais que mais sofrem pela falta de oportunidades e perspectivas para o futuro.

Ainda, cabe destacar os desafios trazidos pela falta de diálogo inter-religioso/cultural, ao ponto que as perseguições religiosas sempre configuraram na lista dos fatores influenciadores dos fluxos migratórios, e é fato que as migrações internacionais estão provocando a difusão do pluralismo religioso no mundo inteiro, sendo cada vez mais difícil identificar países ou regiões geográficas com determinadas religiões.

Não há dúvida de que o multiculturalismo e o pluralismo religioso sejam fenômenos crescentes e, talvez, irreversíveis. A questão não é se aceitá-los ou não, mas como lidar com eles. A presença do “outro”, numa ótica intercultural, pode gerar diálogo e enriquecimento recíproco; já, numa ótica etnocêntrica e fundamentalista, gerará preconceitos e conflitos.

Em relação a esse item, temos um destaque mundialmente conhecido, fato histórico conhecido como a perseguição dos judeus em plena Segunda Guerra Mundial acometida pelo



estado alemão nazista. Outro fato histórico, mas agora sob a ótica brasileira, a vinda dos jesuítas ao Brasil para a catequização da população indígena pode ser encarada como um exemplo desse tipo de migração.

Configurado como um dos assuntos mais desafiadores e urgentes da conjuntura internacional, o fluxo de refugiados pode ser delimitado, em panorama geral, a partir de três marcos históricos: o fim da guerra fria, os atentados do 11 de setembro e o acirramento dos fluxos migratórios internacionais, sobretudo de migrações forçadas.

Refugiados é temática que pertence a sociedade global, e nesse sentido;

[...]vale, no entanto, não esquecer das responsabilidades que a própria comunidade internacional tem, por ação ou omissão, na geração de graves crises humanitárias em vários continentes. De forma específica, precisa claramente apontar aqueles países que, de forma unilateral e, às vezes, contrariando explícitas resoluções da própria ONU, geram ou mantêm situações de generalizada violação de direitos humanos (MARINUCCI; MILESI, 2005, s.p).

Os intensos conflitos desencadeados em cada país, além da falta de comprometimento político dos governantes com a sua população, são precursores da saída ilegal dos indivíduos do território nacional. No cenário internacional, o desafio da União Europeia frente à explosão do número de imigrantes internacionais que chegaram às fronteiras de seus países-membros reacendeu a discussão sobre os fluxos migratórios internacionais.

Em cenário brasileiro, segundo dados da Agência da ONU para Refugiados (UNHCR), o Brasil reconheceu, apenas em 2018, um total de 1.086 (Agência da ONU para Refugiados, 2019) refugiados de diversas nacionalidades. Dessa maneira, o país atinge a marca de 11.231 pessoas reconhecidas como refugiadas pelo Estado brasileiro, sendo que desse total, os sírios representam 36% da população refugiada com registro ativo no Brasil, seguidos dos congolezes, com 15%, e angolanos, com 9%. Apesar de os venezuelanos representarem apenas 3% dos reconhecimentos de refugiados, são eles os que apresentaram maior número de solicitações para a obtenção de refúgio no Brasil, em razão da grave e generalizada violação de direitos humanos fincada recentemente na região.

É preciso se debruçar sobre a ideia de que a preservação dos instrumentos internacionais de proteção em matéria de refugiados e/ou imigrantes representa a contundente afirmação do direito universal à vida e à segurança que todos os seres humanos têm, e isso será abordado mais detalhadamente no último capítulo.

### **3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA NOVA LEI DE IMIGRAÇÃO BRASILEIRA**

O Estatuto do Estrangeiro, instituído em 1980 pelo trigésimo presidente do Brasil, General Figueiredo, por quase quatro décadas proferiu as regras legais da política migratória do país, a qual continha em sua feição a preocupação do país com aspectos de natureza militar, como segurança nacional, por exemplo, uma vez que os estrangeiros eram vistos como uma potencial ameaça aos interesses do país, inclusive ao mercado de trabalho brasileiro, e que, devido as modificações no cenário mundial e na busca pela promoção do ser humano como sujeito de direito, seja ele imigrante ou não, mostrou-se defasado e incompatível com a Constituição Federal de 88, uma vez que o Estatuto não protegia o imigrante, pelo contrário, buscava proteger-se do mesmo.

Conforme bem salientado por Milesi (2007, s.p) a palavra “estrangeiro” oriunda do referido estatuto “reforça o conceito de alienação, de estranho, e em nada condiz com a concepção de proximidade, de família universal formada por seres da mesma espécie humana, de solidariedade, de dignidade e de respeito aos direitos humanos”.

Tem-se que “a suspeição contra o estrangeiro faz parte de toda formulação legislativa dos últimos anos do Império e da República, dificultando o ingresso de ‘indesejáveis’ ou facilitando sua expulsão” (SPRANDEL, 2015, p.150). Diante disso, em 2017 entrou em vigor a Nova Lei de Imigração brasileira, (Lei.13.445), que define os direitos e deveres "do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante”. Tal legislação foi vista pelas organizações de defesa dos direitos humanos como uma legislação avançada e de caráter modernizante, uma vez que fora elaborada em conjunto com representações da sociedade civil e se atenta para princípios como a não-discriminação, o combate à homofobia e a igualdade de direitos de trabalhadores imigrantes e nacionais.

A nova lei não possui como escopo tão somente os direitos e deveres dos estrangeiros que estão em território nacional, seja como imigrantes ou visitantes, o que até então já era

previsto pelo antigo Estatuto, mas também passou a abraçar a situação de brasileiros que saem de forma temporária ou definitiva do país, aos quais recebem o nome de emigrantes, bem como dos residentes fronteiriços e dos apátridas.

Assim sendo, os princípios, “servem, outrossim, como pauta para a interpretação das leis, a elas se sobrepondo” (COELHO, 1998, p. 106). Com isso, após análise da referida lei, dispndemos que a mesma revela a prevalência dos direitos humanos, que é um princípio constitucional contido na Constituição Federal de 88, reforçando o respeito aos direitos e garantias do ser humano, tendo como finalidade a proteção institucionalizada da dignidade do indivíduo contra qualquer tipo de abuso ou excesso cometido arbitrariamente pelo poder público.

Diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, a nova Lei de Migração trata o imigrante como um sujeito de direitos e garante em todo o território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, uma série de direitos que anteriormente não eram concebidos, estando contidos na seção II, do capítulo I, o rol de princípios e garantias que guiarão a política migratória brasileira, os quais sejam (BRASIL, 2017): universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; promoção de entrada regular e de regularização documental; acolhida humanitária; desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; garantia do direito à reunião familiar; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; 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; promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; 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; 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; integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos

direitos do residente fronteiriço; proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; observância ao disposto em tratado; proteção ao brasileiro no exterior; migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas; promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Com extenso e longo rol de princípios e garantias, é nítido perceber que a lei em pauta possui caráter vanguardista no campo dos direitos humanos, uma vez que é inovadora e moderna no que tange ao tratamento humanitário dispensado aos imigrantes, cabendo apenas lembrar que muitos desses direitos e garantias já estavam contidos na CF/88 e são destinados a todos os indivíduos que se encontram em território brasileiro.

#### **4 A LEI 13.445/2017: DESAFIOS, AVANÇOS E MUDANÇAS**

A nova Lei de Imigração<sup>6</sup>, fruto do projeto de lei proposto em 2013 pelo ex-Ministro das Relações Exteriores, Senador à época, Aloysio Nunes (PSDB-SP), vem adicionar um teor humanitário ao antigo conjunto de leis sancionado pelo General Figueiredo, que por sua vez, ocupa-se da tarefa para que os imigrantes não sejam vitimados pela xenofobia. Tal projeto tramitou por cerca de 4 anos até, finalmente, ser sancionada por Michel Temer, que ocupava a presidência, em maio de 2017. Dessa forma, pode-se dizer que o simples fato de ter ocorrido a revogação do Estatuto do Estrangeiro pode ser elencado na lista de avanços no que tange a proteção dos imigrantes, uma vez que “a vulnerabilidade político-jurídica do imigrante demanda a existência de um estatuto próprio de proteção dos direitos humanos” (REDIN, 2015, p. 131).

A mesma avança no atinente aos direitos e garantias fundamentais, com alterações acerca da simplificação dos procedimentos para obtenção de vistos; a alteração na forma de controle dos residentes estrangeiros no Brasil; a facilitação do recebimento de trabalhadores estrangeiros com capacidades estratégicas para o país e uma abertura para a imigração humanitária, contudo, manteve características que a tornam excludentes ao imigrante, que

---

<sup>6</sup> A nova legislação migratória proposta pelo ex-ministro das relações exteriores, senador Aloysio Nunes, em 2013. Aprovado pelo plenário do Senado em agosto de 2015, o PLS 288/2013 seguiu para a Câmara, foi rebatizado de PL 2516/2015 e tramitou na sob relatoria do deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), em uma Comissão Especial. Aprovado pelo plenário da Câmara em dezembro de 2016, o projeto voltou para o Senado. O novo relator designado foi o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que recomendou a aprovação de um texto muito próximo ao que voltara da Câmara. A lei foi aprovada por 43 dos senadores presentes e teve quatro votos contrários e uma abstenção.

pode ser entendido como a omissão do Direito Humano de Imigrar como direito fundamental, que garantiria o direito subjetivo de ingresso e permanência; bem como a omissão dos direitos políticos aos imigrantes, porquanto representa “[...] uma das mais fundamentais garantias, pois é a partir da possibilidade de participação política que o imigrante pode ser ‘visto e ouvido’, condição básica para a luta por direitos” (MIGRAIDH, 2015, p.5).

Dentre as principais mudanças trazidas pela legislação em análise, podemos destacar as seguintes, cabendo lembrar que as mudanças produzidas no tocante a identificação da figura do imigrante e do visitante, ao invés do termo estrangeiro, pode aparentar que se trata apenas de aspecto terminológico. Todavia, o até então revogado Estatuto do Estrangeiro estabelecia várias restrições<sup>7</sup> aos estrangeiros que foram suprimidas na nova lei, a qual foi concebida em conformidade com as normas (regras e princípios) consagrados pela República Federativa do Brasil.

#### **4.1. Vistos humanitários**

A concessão de vistos temporários para acolhida humanitária foi institucionalizada com a nova lei, que dá visto de um ano "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". A lei ainda dispõem que o estrangeiro não deve ser deportado ou repatriado se correr risco de morrer ou de sofrer ameaças à sua integridade pessoal ao retorna ao país de origem.

O art. 6º da Lei nº 13.445/2017, adentra a situação documental do imigrante, tratando o visto como um documento que dá expectativa de ingresso no território nacional,

---

<sup>7</sup> Alguns aspectos que estavam concebidos na lei 6815/80: proíbe ao estrangeiro exercer atividade de natureza política; organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem; organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar (artigo 107); proíbe ao estrangeiro ser representante de sindicato ou associação profissional, ou de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada (artigo 106); proíbe ao estrangeiro possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar; ou ainda prestar assistência religiosa a estabelecimentos de internação coletiva (artigo 106); permite ao Ministro da Justiça, sempre que considerar conveniente aos interesses nacionais, impedir a realização, por estrangeiros, de conferências, congressos e exposições artísticas ou folclóricas (artigo 110); permite expulsar o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais; entregar-se à vadiagem ou à mendicância; ou desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro (artigo 65).

enaltecendo o poder discricionário do Estado em relação à sua concessão; quando ao certo, o visto deveria conceder o direito de ingresso e permanência no país:

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

O sistema tradicional de concessão de vistos, trata-se de uma ferramenta discriminatória de seleção imigratória, atuando como uma medida securitária e refletindo os estigmas enraizados na sociedade brasileira, tais como xenofobia e racismo. Pode-se, portanto, constatar, através de análise da Nova Lei de Migração no tocante ao sistema de vistos, que a política de ingresso e permanência no país, continuará ligada à perspectiva tradicional, calcada na oportunidade e conveniência do Estado em relação à imigração, conforme era prevista no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980).

#### **4.2. Combate à discriminação**

Ao contrário das antigas normas que regulamentavam a política migratória brasileira, a Lei nº 13.445 atentou-se, ao menos é o que se percebe pela análise dos princípios e diretrizes, à questão dos direitos humanos do migrante, tentando promover uma política migratória que efetive e garanta a proteção de tais direitos:

“a promoção da igualdade entre brasileiros e imigrantes é um dos grandes objetivos desse Projeto de Lei e um dos maiores imperativos para a construção de uma legislação mais incluyente e orientada pelo respeito aos direitos humanos (MIGRAIDH, 2015, p. 3).

Ainda, os incisos do referido artigo asseguram uma série de direitos básicos, porém inéditos, à efetivação de uma vida digna ao imigrante, tais como: I – direitos e liberdades

civis, sociais, culturais e econômicos; II – direito à liberdade de circulação em território nacional; III- direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; VI – direito de reunião para fins pacíficos; VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; X- direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XIV – direito a abertura de conta bancária, entre outros.

Outro fato importante é que a Lei nº 13.445/2017 é cristalina ao aduzir que não haverá discriminação em razão da condição migratória, no entanto, em alguns momentos acaba se contradizendo e excluindo garantias e direitos de certos imigrantes pela sua própria condição, tais como, tratando como irregular o imigrante não documentado, promovendo uma desigualdade entre migrantes.

Quanto ao princípio da não discriminação, a nova lei adotou o novo entendimento defendido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos desde a consulta formulada pelos Estados Unidos Mexicanos, em 10 de maio de 2002, que resultou na Opinião Consultiva<sup>8</sup> n. 18 (OC18-03) de 17 de setembro de 2003, cujos resultados podem ser apresentados de maneira resumida da seguinte forma:

La Corte establece que el principio de no discriminación se encuentra recogido en diversos instrumentos internacionales y ha sido repetido por diversos órganos internacionales como una piedra angular de la protección de los derechos humanos. Al no poder ser evitado de ninguna manera, se concluye que tiene carácter de ius cogens. Dado el carácter de ius cogens del principio de no discriminación, ni el estatus de migrante ni tampoco el estatus de migrante indocumentado puede ser justificante para la realización

---

<sup>8</sup> Em 10 de maio de 2002, o Estado dos Estados Unidos Mexicanos (em “México” ou “Estado requerente”), com base no Artigo 64.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada Americana ”,“ a Convenção ”ou“ Pacto de San José ”), submetido à Corte Direitos Humanos Interamericanos (doravante “a Corte Interamericana”, “a Tribunal ”ou“ o Tribunal ”) um pedido de parecer consultivo (a seguir também“ o consulta ") sobre" [...] privação de gozo e exercício de certos direitos trabalhistas [aos trabalhadores migrantes] e sua compatibilidade com a obrigação dos Estados Os americanos garantem os princípios de igualdade legal, não discriminação e proteção igual e efetiva da lei consagrada nos instrumentos proteção internacional dos direitos humanos; bem como com a subordinação ou condicionar o cumprimento das obrigações impostas por lei direitos humanos internacionais, incluindo as erga omnes oponíveis, contra a consecução de certos objetivos de política interna de um Estado Americano ". Além disso, a consulta é sobre “o caráter que os princípios de igualdade jurídica, não discriminação e proteção igual e efetiva da lei alcançados no contexto do desenvolvimento progressivo do direito internacional dos direitos humanos e sua codificação ”. (CIDH, 2003: Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf).

de actos discriminatorios. El Estado tiene el deber de respetar el debido proceso en los procesos penales o administrativos a los que se someta a los migrantes indocumentados y no puede utilizar su estatus para evitar el cumplimiento de este derecho. En las relaciones privadas laborales, el Estado tiene un deber de garantía por el cual debe procurar que, sin importar el estatus migratorio, todo trabajador pueda disfrutar de los derechos laborales que le corresponden. Así, debe evitar que se realicen actos discriminatorios en el contexto de las relaciones laborales (Opinión Consultiva oc-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los estados unidos mexicanos - condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados).

Com isso, o que a legislação propõe é dar concretude ao texto constitucional brasileiro, no caso, o artigo 5º, que consagra o princípio da igualdade entre os brasileiros e os não brasileiros, pugnando de maneira clara o combate à discriminação, à xenofobia e outras práticas que sejam consideradas atentatórias aos direitos humanos.

#### **4.3. Reunião familiar**

No que diz respeito a reunião familiar, a nova lei concede o visto ou autorização de residência, "sem discriminação alguma", a cônjuge ou companheiro do imigrante, a filhos de imigrante com autorização de residência e a outros familiares de até segundo grau.

O visto temporário para reunião familiar terá prazo de validade de um ano. O imigrante portador de visto temporário para reunião familiar deverá se registrar junto à Polícia Federal em até 90 dias após seu ingresso em território nacional, oportunidade em que será anotado o prazo de residência no país.

Quanto àqueles que já se encontram em território nacional e desejam formalizar a regularização migratória com base em reunião familiar, poderão apresentar o pedido de autorização de residência em uma das unidades da Polícia Federal, apresentando os documentos previstos na portaria.

O imigrante que receber autorização de residência, em decorrência de reunião familiar, poderá exercer qualquer atividade no País, inclusive remunerada, em igualdade de condições com o brasileiro, nos termos da legislação vigente.

#### **4.4. Expulsão, deportação e repatriação**



O estrangeiro em situação irregular no Brasil não poderá ser preso. Irá responder ao processo de expulsão em liberdade, com ajuda jurídica do governo brasileiro. A matéria, na nova legislação, vem expressa no capítulo VI que versa sobre as medidas de retirada compulsória - expulsão, deportação e repatriação.

A situação migratória de um imigrante em vias de expulsão será considerada regular se seu processo estiver pendente de decisão. Quanto aos refugiados ou apátridas, menores de 18 anos separados da família ou pessoas que precisam de acolhimento humanitário não serão repatriados. Ainda, vale cabe destacar que a lei garante que o estrangeiro não deve ser deportado ou repatriado se houver razões, no país de origem, que coloquem a vida ou a integridade pessoal dele em risco.

Aqui, cabe menção ao brilhante voto da ministra Rosa Weber ao indeferir o pedido formulado pelo governo de Roraima para fechar temporariamente a fronteira com a Venezuela e para limitar o ingresso de refugiados venezuelanos no Brasil, dizendo que

a utilização indiscriminada de medidas voltadas a restringir migrações irregulares pode acabar privando indivíduos não apenas do acesso ao território, mas do acesso ao próprio procedimento de obtenção de refúgio no Estado de destino, o que poderia, a depender da situação, configurar, além de descumprimento do dever de proteção assumido internacionalmente, ofensa à cláusula constitucional asseguradora do devido processo legal, artigo 5º, LIV, da CF. (0069076-95.2018.1.00.0000, Ação Cível Originária. Origem: RR – Roraima, Relator: Min. Rosa Weber, Relator do último Incidente: Min. Rosa Weber (ACO-TPI).

Ao proferir seu voto, a Ministra cita o Protocolo de 1967, relativo à Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena, de 1984, a Declaração do Brasil (Cartagena +30) e o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça, formalizado em 1982 entre os governos do Brasil e da Venezuela, em que se comprometem a não adotar medidas que impliquem o fechamento total de suas respectivas fronteiras, alegando que “acolhimento humanitário imediato, prévio ao procedimento de análise e eventual deferimento formal [de refúgio], de competência do Poder Executivo, é medida que deflui de todas as normas internacionais a que aderiu o Brasil”. Ou seja, é nítida a observância da

influência de documentos de natureza soft law na produção de decisões, demonstrando um grande avanço para a “justicialidade” dos Direitos Humanos no Brasil, culminando no exercício de uma justiça intergeracional palpável.

A lei estabeleceu em que circunstâncias que o indivíduo não será aceito no território nacional, conforme preceitua o artigo 45 da Lei 13.445/2017:

Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa: I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem; II - 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; III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira; IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional; V - 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; VI - que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido; VII - cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto; VIII - que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Com efeito, da mesma forma que o Estado pode acolher um indivíduo de nacionalidade distinta dos seus, também poderá retirá-lo, um resultado claro da sua discricionariedade.

#### **4.5. Direito de manifestação política**

A nova legislação de política migratória elimina por completo a proibição de participação em atividades políticas por estrangeiros do Estatuto do Estrangeiro e garante o direito do imigrante de se associar a reuniões políticas e sindicatos. Acerca do direito ao voto

aos imigrantes, o mesmo não foi regulamentado pela nova lei, uma vez que tal instituto é proibido pela Carta Magna, conforme disposto no §2º do art. 14: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”.

Quanto aos desafios embutidos, tais dizem respeito à regulamentação da Lei e ao enfretamento dos vetos colocados pela Presidência da República, pois, embora minoritários, os setores conservadores são suficientemente bem articulados para poderem atuar no sentido de desconfigurar alguns aspectos positivos no processo de regulamentação. Desse modo, espera-se que a sociedade civil que abraça a nova lei e atente-se para assegurar que o marco legal reflita os anseios por garantir direitos e proteção à pessoa migrante.

## **5 O DECRETO DE REGULAMENTAÇÃO 9.199/2017: UM OBSTÁCULO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS AO IMIGRANTE**

É correto falar que a Nova Lei de Imigração (Lei nº13.445/2017) avançou em muitos tópicos, porém, ainda engloba expressiva e profunda concentração do poder discricionário do Estado em matéria de políticas de imigração, não preconizando o direito de imigrar como um direito humano, que deveria ser protegido e garantido como qualquer outro. Com isso, fica o questionamento: quais seriam os progressos necessários para o reconhecimento do Direito Humano de Imigrar como um direito fundamental no modelo político-normativo brasileiro, considerando as modificações trazidas pela nova legislação e os desafios enfrentados pelos imigrantes?

Como hipótese inicial, parte-se do pressuposto de que há um choque cultural ocasionado pela mudança da terra natal e que tal movimento implica, na maioria das vezes, em isolamentos dos imigrantes, que se aglomeram em guetos, para preservarem a sua identidade e/ou se protegerem de preconceitos e discriminações. Fomentar a interação desses imigrantes ao novo ambiente social deveria ser também uma pauta governamental, não só para com os adultos, que já é um imenso desafio, mas também para com as crianças imigrantes, que estão desenvolvendo as suas personalidades em um meio repleto de mudanças.

Acontece que o seu decreto de regularização não pode contrariar a mesma, porém o que se percebe é justamente isto, conforme aponta Camila Asano (2017, s.p.), coordenadora

de Programas da Conectas Direitos Humanos, que "o decreto tem aspectos claramente contrários à própria Lei de Migração, como a previsão de prisão do migrante que será deportado, quando o artigo 123 da lei expressamente proíbe privação de liberdade por razões migratórias".

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe que um decreto de regulamentação ou decreto executivo é uma norma jurídica expedida pelo chefe do Poder Executivo com a intenção de pormenorizar as disposições gerais e abstratas da lei, viabilizando sua aplicação em casos específicos, encontrando amparo no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, o qual não poderá, todavia, criar nem modificar direitos, questão essas que são reservadas unicamente às leis, complementares, ordinárias e delegadas.

O decreto 9.199/2017 é o que regulamente a nova Lei de Imigração, aprovada em abril de 2017 pelo Congresso, apesar dos cerca de 20 vetos feitos pelo governo federal no ato de sanção. Cerca de 30 artigos da Lei de Migração dependem de decretos complementares para valerem de fato. Enquanto a elaboração da nova lei contou com participação tanto do meio político como da sociedade civil, o processo de regulamentação foi marcado pela falta de transparência do governo federal e pelo espaço reduzido para diálogo junto à sociedade, dando a entender que estaríamos diante de um governo que não entende que um ato normativo como um decreto não pode contrariar uma lei.

Com 318 artigos (quase o triplo dos 121 da nova lei), o texto do decreto 9199/17 não observa a maioria das sugestões dadas durante as audiências e consultas públicas e vai contra grande parte dos avanços contidos na nova Lei de Migração. O decreto ainda posterga a regulamentação de pontos importantes da nova Lei de Migração, como o caso dos vistos e autorizações de residência por razões humanitárias. O artigo 36 do texto, por exemplo, determina que um “ato conjunto dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e Segurança Pública e do Trabalho definirá as condições, prazos e requisitos para emissão do visto”.

Outro problema do decreto é a permanência de termos como “imigrante clandestino” e a possibilidade de prisão para migrantes em situação irregular por solicitação da Polícia Federal (Art. 211) – medida essa que vai totalmente ao contrário do que diz o artigo 123 da própria Lei de Migração, que determina que “ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias”.

Ainda, é possível dizer que o decreto executivo apresenta sérias lacunas postergando, para “atos ministeriais futuros”, critérios e condições para acesso a direitos; mantém possibilidades de arbitrariedades e discricionariedades ao não disciplinar e definir termos amplos previstos em lei, como “atos contrários aos princípios e objetivos constitucionais”; propaga a confusão entre justiça criminal e migração quando condiciona o acesso ao direito de migrar à ausência de antecedentes penais e condenação penal, concretizando uma dupla penalização; mantém a pessoa aguardando expulsão no Brasil sem a possibilidade de regularização migratória.

No mais, o decreto contradiz a Lei, que garante a não criminalização de migrantes por sua condição migratória, e prevê a prisão de migrantes devido à sua condição migratória; além de incluir previsão de prisão para fins administrativos, prática vedada pela Constituição Federal; dificulta ou restringe as possibilidades de reunião familiar e reduz de 90 para 30 dias o prazo para que o migrante se apresente à Polícia Federal após publicação no D.O.U., em vista de regularizar documentos/residência permanente.

No mesmo sentido, não estabelece parâmetros sobre as condições, prazos e requisitos para a emissão do visto humanitário, uma vez que se trata de um dos temas mais emblemáticos do novo conjunto normativo sobre Migrações no Brasil; cria um sistema complexo e intrincado de tipologias de vistos e residências, atrelando o acesso a documentos às motivações, ocupações e condições limitadas e provisórias; restringe a obtenção de visto de trabalho e não esclarece o que quer dizer com prioridade para “mão-de-obra estratégica”, mantendo a lógica seletiva do Estatuto do Estrangeiro; mantém a atual prática do uso do “protocolo” que restringe o acesso a direitos já garantidos e ao detalhar apenas alguns motivos (“por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”) que determinam a “não devolução”, reduz o conceito de refúgio, na medida em que essas não são as únicas razões que ameaçam a vida das pessoas.

Cabe mencionar ainda que o mesmo dá poder a PF para disciplinar via portaria sobre matérias centrais (como deportação, expulsão e repatriação). A PF, no entanto, é um ente subordinado que aplica as normativas e não pode regulá-las ou ser discricionário na matéria. É aplicador da normativa e não formulador das regras; e por fim, não há prazos previstos para edições dos atos complementares, tampouco a previsão de participação social em suas elaborações.

Outro ponto ainda criticado quanto as divergências existentes entre a Nova Lei de Imigração e o Decreto de Regulamentação diz respeito às taxas cobradas para a emissão de cédulas de identidade, das quais alguns imigrantes, dependendo da situação, eram isentos, a exemplo dos refugiados.

Conforme se vê, a “proposta constitui uma grave ameaça a importantes avanços, 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 essa relevante matéria” (RAMOS; VENTURA; DALLARI, 2017, s.p.). Com isso, alimenta-se que a perspectiva a ser alcançada é o da cidadania universal dos imigrantes, uma vez que a o princípio dignidade da pessoa humana é uma esfera de proteção que ninguém e nenhum país tem o direito de viola ou rebaixar, entendendo que cada pessoa deveria ter o direito de migrar, mas também de não ser obrigado a migrar.

Por fim, cabe dizer que não se mostra nada eficaz uma nova legislação retirar somente o vocábulo “estrangeiro” da legislação se, na prática, os imigrantes continuarem sendo discriminados e marginalizados, sendo que a manutenção deste decreto representará um retrocesso ao Estatuto do Estrangeiro e um agravamento da política migratória nacional, cabendo destacar que nova lei ainda não superou o cunho discriminatório ao qual estava contido no Estatuto do Estrangeiro, pelo fato de ainda considerar o imigrante como uma “ameaça”, pois ainda existem restrições dessas pessoas no país, demonstrando mais uma vez o imigrante como algo prejudicial a ordem estatal. Desse modo, é preocupante este fenômeno ocorrer em um período de democracia, em que as condições de progresso e liberdade deveriam ser facilitadas.

## **6 IMIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS: UM MODELO IDEAL DE LEGISLAÇÃO**

As questões migratórias estão imersas numa rede de complexidade que envolve muitas facetas, entre elas, subjetividades e decisões do Estado, e dentre as peculiaridades da modernidade, portanto, estão os novos fluxos migratórios e a maneira com que os Estados estão lidando com as transformações apresentadas pela própria sociedade. É importante dizer que a categoria criada em torno dos sujeitos do processo migratório mantém os indivíduos em situação frágil, em que são desprezadas as demandas necessárias para a manutenção de uma vida digna no país de destino.

Nos últimos quatro anos, vários debates em torno das migrações foram impulsionados no Brasil, principalmente pela chegada de migrantes haitianos, que evidenciou uma série de questões como: ausência de políticas públicas para o acolhimento, obstáculos burocráticos para se obter documentação, discriminação e dificuldades de integração.

A imagem do imigrante indesejável ainda é muito vívida em nosso consciente, cabendo a nós lembrar que

[...] o imigrante era bem-vindo desde que se integrasse ao “nós”, atendendo as regras impostas pelos ordenadores da sociedade brasileira. A partir do momento em que se tornava inoportuno à ordem instituída, propondo reformas sociais e políticas — ou seja, procurando instituir uma nova ordem segundo ideologias exóticas —, sua identidade era questionada como perigosa à composição racial da população ou à segurança da Nação (CARNEIRO, 2003, s.p).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) proclama em seu artigo Artigo III que “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”, que nos levar a compreender que os interesses do indivíduo vêm antes daqueles do Estado e que o Estado não deve ter permissão de privar o indivíduo de sua dignidade e de seus direitos básicos. Ante a tal entendimento, cabe aqui um questionamento: por que não considerar o direito de migrar como um direito humano? O atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, alega que a decisão de abandonar o Pacto foi motivada para a preservação de valores nacionais, e completa afirmando que “o Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes” (GONÇALVES, 2019, s.p.). Aqui há espaço para outro questionamento: até quando a soberania estatal será sobreposta sobre os interesses e garantias dos indivíduos, no caso em discussão, dos imigrantes? Estamos vivendo em tempos que não necessitamos da construção de muros, e sim de pontes.

Diante disso, é mister observar que “os problemas globais exigem respostas globais” e tratando-se de imigração, é importante enxergar as chances de sucesso do fenômeno da integração, propiciando um ambiente em que os recém-chegados possam manter sua cultura, religião, integridade étnica e sua identidade cultural, enquanto, ao mesmo tempo, sejam encorajados a participar e tenham acesso à cultura da sociedade que os recebe.

A dificuldade demonstrada pelos países latino-americanos em lidar com o atual fluxo de imigrantes e de conferir o estatuto que as pessoas em busca de proteção internacional se dá pela inexistência de uma política migratória e de Direitos Humanos para refugiados no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e nos seus Estados membros, que é demonstrada pela ausência ou insuficiência de estruturas de acolhimento e de políticas públicas destinadas às pessoas migrantes da região, apesar de incluírem em suas agendas temas políticos e socioeconômicos, como a migração e os Direitos Humanos; e que a segunda, embora tenha sido forjada com o propósito de integração multissetorial, física, econômica e sociocultural, não produziu nenhum documento de direito internacional que trate da questão migratória e dos Direitos Humanos, além de seu próprio Tratado Constitutivo, que pudesse ser incorporado à legislação dos países membros, mediante ratificação.

Migrar é um direito humano, como bem reconhecem os instrumentos internacionais de proteção humana, entretanto perpetuam as contradições impostas entre a lei e a vida humana. É preciso pensar em legislações anti-discriminação, que não fomentem a criminalização da migração e que saibam sintetizar os princípios<sup>9</sup> mínimos que uma legislação migratória adequada à perspectiva dos direitos humanos deve contemplar, dentre as quais podemos destacar:

- a. A garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes, sem discriminação de nenhum tipo e independente da situação migratória;
- b. O estabelecimento de procedimentos de regularização migratória rápidos, efetivos e acessíveis como uma obrigação do Estado e um direito do migrante;

---

<sup>9</sup> Propostas formuladas pelas organizações civis: As organizações Conectas Direitos Humanos, Missão Paz, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Centro de Referência de Acolhida para Imigrantes de São Paulo - CRAI/Sefras, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), que foram inicialmente apresentados em 2014 ao governo brasileiro por meio de carta conjunta com cerca de 40 assinaturas da sociedade civil. Nos anos que se seguiram, essa coalizão de organizações continuou trabalhando conjuntamente, e em parceria com outras entidades –tais como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), para monitorar a tramitação da Nova Lei e incidir sobre sua formulação. Também levaram a questão para fóruns internacionais, como o Conselho de Direitos Humanos da ONU, e promoveram um amplo debate na sociedade por meio da publicação de artigos de opinião e notas de imprensa, bem como da campanha pública “Migrar é direito”, com petição que alcançou quase dez mil assinaturas.



- c. A não criminalização das migrações, incluindo o princípio de não detenção do migrante por razões vinculadas à sua situação migratória;
- d. O controle judicial e o acesso dos migrantes a recursos efetivos sobre todas as decisões do poder público que possam gerar vulneração de seus direitos;
- e. A criação de uma instituição nacional autônoma, com um corpo profissional permanente e especializado e mecanismos de supervisão e controle social, responsável pela aplicação da lei.

Por fim, há de se exigir coerência de um Brasil que sustenta internacionalmente um discurso progressista nas discussões globais sobre migrações para que faça parte realmente das soluções globais compartilhadas para os desafios contemporâneos.

Importante lembrar que o indivíduo que migra é tão humano como qualquer outro cidadão do país que ele escolheu para a busca de melhores condições de vida, ainda que o caput do art. 5º da Constituição Federal prevê a equiparação para nacionais e estrangeiros, em termos jurídicos. Contudo, é sabido que em campo prático essa equiparação não é tangível, uma vez que não se verifica no plano interno o devido amparo e a promoção dos Direitos Humanos do imigrante, bem como a valorização deste no país.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Há muitas situações que afetam as relações jurídicas que são produzidas na arena internacional, como crises econômicas; catástrofes ambientais; convulsão social; crime organizado; tráfico de drogas; rompimento com o Estado de Direito; fome, miséria e doenças; conflitos armados; e mais recentemente, embora não seja algo novo, as migrações, que ganhou destaque neste estudo.

As questões migratórias estão imersas numa rede de complexidade que envolve muitas facetas, entre elas, subjetividades e decisões do Estado, e dentre as peculiaridades da

modernidade, portanto, estão os novos fluxos migratórios e a maneira com que os Estados estão lidando com as transformações apresentadas pela própria sociedade. É importante dizer que a categoria criada em torno dos sujeitos do processo migratório mantém os indivíduos em situação frágil, em que são desprezadas as demandas necessárias para a manutenção de uma vida digna no país de destino.

A atual lei de imigração vigente no Brasil abriu espaço para novas políticas de imigração que recebam melhor às pessoas que aqui chegam, plenamente em consonância com o princípio da não indiferença, que se propõe a servir como axioma para a construção de uma sociedade que seja cada vez mais justa, inclusiva e protetiva dos direitos inerentes à pessoa humana. Entretanto, a lei não avança o suficiente para efetivar todos os direitos fundamentais e necessários aos imigrantes, tendo em vista que em alguns pontos manteve-se tal como seu antecessor, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980).

A perspectiva a ser alcançada é o da cidadania universal dos imigrantes, uma vez que a o princípio dignidade da pessoa humana é uma esfera de proteção que ninguém e nenhum país tem o direito de viola ou rebaixar, entendendo que cada pessoa deveria ter o direito de migrar, mas também de não ser obrigado a migrar. Desse modo, não se mostra nada eficaz uma nova legislação retirar somente o vocábulo “estrangeiro” da legislação se, na prática, os imigrantes continuarem sendo discriminados e marginalizados.

Por fim, sabemos que a história e a cultura do Brasil são fortemente influenciadas e moldadas por parcelas de contribuição dos povos que por aqui chegaram, e sob esse contexto é que a legislação pátria tem que se pautar em garantir os direitos aos migrantes em uma lei que não seja de segurança nacional, mas de direitos humanos, não mais de estrangeiros, e sim de imigrantes.

## REFERÊNCIAS

Agência da ONU para Refugiados. UNHCR ACNUR Brasil, 2001-2019. **Dados referentes à imigração no Brasil**. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétalla Brandão. A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos. **Heinrich Böll Stiftung**. Rio de Janeiro, 17 abr. 2017. Disponível em:

<<https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>>. Acesso em: 15 nov. 2019

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. **Promulga o 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**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017. **Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração**. Brasília, 2017c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm). Acesso em: 15 nov. 2019

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.975, 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.967, de 27 de agosto de 1945. **Dispõe sobre a imigração e a colonização, e dá outras providências**. Coleção de Leis do Brasil República, Rio de Janeiro, RJ, 1945. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967impressao.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Estatuto do Estrangeiro**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1980. Disponível [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração**. Brasília, 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm). Acesso em: 20 nov.2019.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos**

**Refugiados de 1951, e determina outras providências.** Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 20 nov.2019.

\_\_\_\_\_, Portaria nº. 634, de 21 de junho de 1996. Ministério do Trabalho. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Imigração.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/Trabalhoestrangeiro/regimentointerno.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **A imagem do imigrante indesejável.** Seminários [S.l: s.n.], 2003.

CONNECTAS. Mudança de paradigma. **Com 20 vetos, nova Lei de Migração é sancionada pelo presidente Michel Temer.** 25 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/noticia/48252-mudanca-de-paradigma>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

DELFIM, Rodrigo Borges. **Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços.** Migra Mundo. 21 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

GONÇALVES, Carolina. Bolsonaro confirma revogação da adesão ao Pacto Global para Migração. **Agência Brasil**, Brasília, 9 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/bolsonaro-confirma-revogacao-da-adesao-ao-pacto-global-para-migracao>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

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, vol. 09, nº 4, 2017.

LESSER, J. **A negociação da identidade nacional: Imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil.** São Paulo: Unesp, 2001

MigraIdh. **Nota técnica: nova Lei de Migrações.** Santa Maria, RS, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoestemporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-demigracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-migraIdh>>. Acesso em: 19 out. 2019.

MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos.** Texto apresentado na Mesa Redonda “Leis e políticas migratórias: o desafio dos direitos humanos” Organizada por CEAM/UnB – CSEM e UniEURO Brasília, 16 de maio de 2007. Disponível em: [http://www.csem.org.br/pdfs/por\\_uma\\_nova\\_lei\\_de\\_migracao\\_no\\_brasil\\_%20rosita\\_milesi.pdf](http://www.csem.org.br/pdfs/por_uma_nova_lei_de_migracao_no_brasil_%20rosita_milesi.pdf)

MORAES, Matheus Wellington de. **Entre fronteiras e descasos: uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova lei de migração.** Monografia (graduação em Direito) UFSM, RS. 2017.

MORAES, A. L. Z. de. **Crimigração: A relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

O que munda com a nova lei de imigração. **DW Brasil**. 21 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-que-muda-com-a-nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%A3o/a-41468597>>. Acesso em: 15 nov. 2019

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafio e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**. Vol. 34 no. 1 São Paulo. Jan./Apr. 2017

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007, p 69.

RAMOS, André de Carvalho; VENTURA, Deisy; DALLARI, Pedro. Regulamento pode desvirtuar nova Lei de Migração. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/11/1936382-regulamento-pode-desvirtuar-nova-lei-de-migracao.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

REIS, Rossana Rocha. **Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 19 nº. 55. São Paulo, jun. 2004. p. 149-163. Disponível em: <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32000-37555-1\\_PB.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32000-37555-1_PB.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RICCI, Carla.; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino da. **Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?** Revista O social em questão. Ano XXI - nº 41 - Mai a Ago/2018.

SANTOS, João Vitor. Migração: a última busca do direito humano à vida. Entrevista especial com Joseane Schuck Pinto. **Instituto Humanitas Unisinos**, 22 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/586878-migracao-a-ultima-busca-do-direito-humano-a-vida-entrevista-especial-com-joseane-schuck-pinto>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. 1ª ed. São Paulo: EdUSP. 1998.

SIRANGELO, Flávio; SANTOS, Lorena. Nova lei de migração tem caráter modernizante, mas enfrenta burocracia. **Estadão**, São Paulo, 31 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nova-lei-de-migracao-tem-carater-modernizante-mas-enfrenta-burocracia/>.

SPOSITO, Eliseu S.; BOMTEMPO, Denise.; SOUSA, Adriano A (Orgs.) **Geografia e migração: movimentos, territórios e territorialidades**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.