

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LAURA DE OLIVEIRA FERNANDES

POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: uma análise sobre a Lei de Migração
13.445/2017

UBERLÂNDIA

2023

LAURA DE OLIVEIRA FERNANDES

**ANÁLISE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: uma perspectiva histórica
frente a Lei de Migração 13.445/2017**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador : Prof. Dr. Thiago Paluma

UBERLÂNDIA

2023

LAURA DE OLIVEIRA FERNANDES

**ANÁLISE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: uma perspectiva
histórica frente a Lei de Migração 13.445/2017**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Uberlândia, 27 de novembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Thiago Paluma UFU/FADIR – Presidente da Banca e Orientador

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini IERI/UFU

Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff UFRGS/UFU

À minha mãe, Andreia Eugênia de Oliveira Azarias, cuja a luz e inspiração refletiram em cada detalhe desse trabalho.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Andreia Eugênia de Oliveira Azarias e Iocedes Aparecido Fernandes que sonharam esse sonho comigo e possibilitaram que ele pudesse ser concretizado através de seu apoio. Agradeço à minha mãe por sua sensibilidade e dedicação, por abrir essa porta para que eu pudesse desbravar uma faculdade federal. Agradeço o meu pai por comprar minhas ideias e acreditar na minha capacidade antes mesmo de mim. Obrigada pela oportunidade.

Agradeço aos meus irmãos, Matheus e Lídia por me incentivarem durante o percurso e também aos meus sobrinhos que mesmo sem saberem me mostraram a esperança em cada dia difícil. Agradeço aos meus amigos: Ana, Beatriz, Gabriel, Rafaela, Stefani e Taiane por terem sido acalanto quando precisei.

Aos amigos que fiz durante o curso, obrigada por tornarem a vida em Uberlândia mais fácil e os dias na faculdade mais alegres. A cada resumo compartilhado, trabalhos e conversas que me aproximaram desse momento de conclusão. Agradeço especialmente a minha amiga Giovana Cecílio, que me auxiliou em dar continuidade na pesquisa enquanto estava sem orientador.

Agradeço ao corpo docente do curso de Relações Internacionais pela dedicação nos últimos 5 anos e aos esforços do Instituto de Economia e Relações Internacionais. Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Edson Júnior, ao Prof. Dr. Augusto Veloso, a Prof^{ta}. Dra. Tatiana Squeff e ao Prof. Dr. Thiago Paluma que se disponibilizaram a me ajudar diante dos percalços burocráticos e engrenagens da faculdade federal.

Agradeço às minhas avós, Tereza e Maria, as minhas tias, tios, madrinha, primas, primos, amigos e todos que me desejaram sorte, torceram e rezaram por mim durante esses anos de graduação.

Por último, agradeço ao NEGRI pela potencialidade, sabedoria e acolhimento, por avivar epistemologias e saberes não tradicionais, por me concederem espaço e ser berçário da presente pesquisa.

“Eles querem que alguém
Que vem de onde nós vem
Seja mais humilde, baixe a cabeça
Nunca revide, finja que esqueceu a coisa toda
Eu quero é que eles se [..]”
(Emicida)

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo analisar a política migratória desenvolvida no Estado Brasileiro, tendo como recorte as principais políticas estipuladas a partir da consolidação da República Federativa do Brasil e seu avanço até os anos recentes com Lei de Migração (Lei Nº 13445/2017) e o Decreto 9.199/2017 que a regulamenta. O trabalho apresentará quais os vieses que perpassaram o desenvolvimento da política migratória brasileira no período analisado, apresentando como a política externa do país foi utilizada ao longo dos anos para regulá-la. Ademais, irá contrapor a nova política às antecessoras, elucidando seus pontos de inovação. Visa-se analisar se a Lei Nº 13445/2017 e o Decreto 9.199/2017 realmente representaram um marco evolutivo em relação ao que vinha sendo desenvolvido e se é possível observar uma ruptura do posicionamento do Brasil referente a migração, deixando este de ser associado a questões de segurança nacional e passando a seguir um caráter inclusivista e associado aos Direitos Humanos.

Palavras-chave: Política Migratória Brasileira. Lei Nº 13445/2017. Análise Histórica.

ABSTRACT

This monograph will discuss the migration policy developed in the Brazilian State, having as a focus the main policies stipulated from the consolidation of the Federative Republic of Brazil and its advance until recent years with the New Migration Law (Law N° 13445/2017) and Decree 9.199/ 2017 that regulates it. The work will discuss the biases that permeated the development of Brazilian migration policy in the period analyzed, presenting how the country's foreign policy was used over the years to regulate it, in addition, it will oppose the new policy to the predecessors, elucidating its points of innovation. The aim is to debate whether Law N° 13445/2017 and Decree 9.199/2017 really represented an evolutionary milestone in relation to what was being developed and whether it is possible to observe if it were a disruption in Brazil's position ceasing to be associated with issues of national security, and moving on to an inclusive character associated with human rights.

Keywords: Brazilian Migration Policy. Law No. 13445/2017. Historical Interpretation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL DA PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA A REDEMOCRATIZAÇÃO	20
2.1 Primeira República	21
2.2 Era Vargas	24
2.3 Ditadura Militar	31
2.4 Redemocratização	34
3. LEI DE MIGRAÇÃO 13.445/2017 E O DECRETO 9.199/2017	37
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	53

1. INTRODUÇÃO

A constituição dos Estados-nação exigiram e caracterizaram a criação de aparatos burocráticos para o ordenamento de seus territórios. Assim como políticas educacionais, comerciais e sanitárias, houve também a necessidade de se convencionar regulamentações acerca da entrada e saída de pessoas do território nacional, constituindo portanto, o que denomina-se política migratória.

A regulamentação da soberania sobre o território garantiu competência para que cada país pudesse delimitar seus próprios critérios de nacionalidade, habitação, trânsito, visita e proibição de acesso. A terra, assim qualificada posse governamental, foi então organizada de maneira que atendesse aos interesses de seu Estado, entidade responsável por centralizar o poder de sua jurisdição. Assim, as políticas migratórias passaram então a ser determinadas de acordo com as demais políticas de governo ou mesmo de Estado, ou seja, seguindo o caráter geopolítico das relações estatais.

A Organização Internacional para Migração (OIM) define a migração como o processo de adentrar fronteiras internacionais ou de um Estado, seja de forma espontânea ou forçada, em geral este deslocamento acontece a fim de melhorar as condições de vida ou mesmo visando a manutenção da mesma (Organização Mundial para Migrações, 2021). O presente estudo visa debruçar-se sobre a atual política migratória utilizada pela República Federativa do Brasil, a Lei Nº 13.445/2017, conhecida como Lei de Migração, e seu Decreto 9.199/2017 para discutir como ela buscou superar os preceitos da doutrina de segurança nacional em contrapartida a como o uso contínuo de tais preceitos caracterizam ao longo dos anos a imagens de migrantes (in)desejáveis que não pôde ser rompido pela atual política.

A pesquisa fará alusão ao desenvolvimento do Direito Internacional e a consolidação do direito de migrar, para então adentrar e debater a política migratória desenvolvida no Estado Brasileiro. Posteriormente, o estudo discorrer-se-á sobre as principais políticas migratórias estabelecidas no Brasil, tendo como ponto de partida a consolidação da República Federativa do Brasil até a atual Lei de Migração. Ademais, analisar-se-á a possível perpetuação de vieses colonialistas e eugenistas dentro da política migratória brasileira, contrapondo a nova política às antecessoras, elucidando seus pontos de inovação ou continuidade visando discorrer se a mesma se coloca como marco de ruptura em relação às políticas antecedentes.

Para que seja possível apresentar a consolidação e a importância de políticas migratórias, retomar-se-á as políticas que a antecederam, assim como ao apontar a importância da fundamentalização dos direitos humanos e sua internacionalização, para tanto será feita alusão ao processo de reconhecimento dos indivíduos como portadores de direitos.

Conforme apresentado por Norberto Bobbio em *A Era dos Direitos* (2004), a base das democracias modernas é o reconhecimento e a proteção dos direitos do indivíduo, enquanto a paz é a determinante para que tais direitos sejam reconhecidos e protegidos, sendo a paz a democracia e os direitos os elementos que se consolidaram através do processo histórico de mudanças sociais. Segundo o autor, a democracia seria a base das condições para resoluções pacíficas e sem ela o Estado não é capaz de reconhecer e proteger os direitos. Assim, a propagação da democratização, qualificação da paz perpétua kantiana, não poderia ser alcançada sem que ocorresse a propagação e proteção dos direitos dos seres sobre o Estado.

A inversão da sobreposição dos direitos do soberano sobre dos cidadãos possibilitou que se consolidasse na era moderna os direitos humanos. A inversão dessa perspectiva iniciou-se com as guerras de religião, na qual alicerça-se o direito originário do ser humano em não ser oprimido, além da caracterização das liberdades naturais. Os direitos humanos se colocam como direitos históricos que evoluem pela oposição de velhas dinâmicas a novas necessidades, portanto, progredem a partir de determinadas circunstâncias: evolução de técnicas e sociedades, como o exemplo das guerras de religião que permitiu a consolidação da liberdade religiosa e assim também se deu com as liberdades civis, políticas e sociais (BOBBIO, 2004).

Bobbio (2004) enquadra os direitos em duas espécies, aqueles que visam impedir malefícios de poderes constituídos e os que visam obter benefícios, sendo o direito deontológico onde a sua antecipação é a obrigação, não reconhece-se a naturalidade no mesmo, pois concebe-se os direitos como historicamente relativos, conforme supracitado, onde a busca por fundamentos absolutos se dá pela ambição de um critério irresistível e de adesão absoluta. O autor afirma que o caráter de naturalidade ou até mesmo absoluto do direito não tem validade teórica, porque o que pode ser imprescindível em uma determinada época ou civilização pode não ser à outra cultura ou modificar-se com o passar dos anos.

De acordo com o autor, o problema da era moderna não é mais buscar fundamentos aos direitos, mas sim garantir que estes sejam resguardados, visto que a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela ONU em 1948 é a manifestação e representação de valores humanamente fundados, assegurando sua validade pelo consenso a sua adesão pelos Estados.

Não sei se se tem consciência de até que ponto a Declaração Universal representa um fato novo na história, na medida em que, pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos, pela maioria dos homens que vive na Terra. Com essa declaração, um sistema de valores é — pela primeira vez na história — universal, não em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado (BOBBIO, 2004, p. 18).

Tal conquista inaugurou uma nova etapa dos direitos, pois a partir de então pôde-se afirmar que a humanidade compartilha de valores compreendidos como comuns, universais. Apesar da herança jusnaturalista dos ideais de igualdade e liberdade, a concepção atual sobre tais ideais não são de que eles são fatos concretos, mas sim valores que representam convicções a ser conquistadas (BOBBIO, 2004).

A Declaração Universal (1948) apresenta em seu conteúdo os valores e a consciência da segunda metade do século XX, envolta do imaginário de décadas de guerras, crises, barbáries e neocolonialismo. Sendo assim, é marcada pelo panorama desse passado e das esperanças de um futuro melhor e apesar da Declaração não apresentar em seu escopo um ente institucional centralizado, para Bobbio, ainda assim a principal dificuldade que ela apresenta é de qualidade e quantidade em seu conteúdo, ou seja, comprometimento em não esvaziar-se de historicidade ao mesmo tempo que se comprometeria em evoluir.

A necessidade de evolução e adaptação da norma mostrou-se mais recente do que imaginava-se, visto que a Declaração Universal de Direitos dos Homens foi subseguida por demais declarações e convenções como a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

As convenções refinam a Declaração Universal dos Direitos Humanos e consolidam os direitos para além do indivíduo ao conceber que os seres não nascem iguais mas demarcam a preocupação com a conquista de igualdade e liberdade entre todos dentro das suas diferenças. Em *A Era dos Direitos*, Bobbio apresenta ainda que a proteção dos direitos declarados assumem duas naturezas, substancial, inerente ao conteúdo dos direitos e as de cunho jurídico-político, que emanam da relação dos Estados com a comunidade internacional, o modo como as preferências dos Estados reverberam na comunidade internacional influencia a tomada de decisão dentro das Organizações Internacionais, visto que cada Estado possui suas preferências e a comunidade internacional não apresenta poder de coação ou monopólio

do uso da força frente aos Estados. Sendo assim, as dificuldades jurídica-políticas têm como cerne a maneira que a soberania dos Estados é colocada diante das organizações internacionais (BOBBIO, 2004).

Para que as Organizações Internacionais consigam reduzir e impedir desvios aos direitos humanos, as mesmas organizam suas atividades de tutela em três aspectos: controle, promoção e garantia. Atividades de controle visam o aperfeiçoamento, além de verificar o grau em que as convenções são acolhidas e respeitadas, já as atividades de promoção buscam induzir o Estado que não possui uma disciplina específica a adotar a tutela dos direitos humanos e as atividades de garantia que diferentemente das duas primeiras é direcionada ao âmbito internacional, visam assegurar que haverá jurisdição quando a nacional for insuficiente ou inexistente (BOBBIO, 2004).

Ademais, outra dificuldade está em dialogar com Estados que não os de direito, isto é, totalitários, onde não há um sistema de garantia de direitos. Para Bobbio (2004), o paradigma da atualidade é que a tutela dos direitos humanos é menos possível onde ela é mais necessária e muitas vezes é possível onde é desnecessária.

O fato dos direitos poderem ser incompatíveis entre si, pode ocasionar na limitação de um para que garanta-se outro, característica da diversidade de conteúdo da norma. Assim, os direitos humanos se colocam como uma classe heterogênea de direitos, onde a realização total e simultânea dos mesmos é impossível. Segundo Bobbio, isso ocorre pois a atualidade é marcada pela troca de liberdade por poder. (BOBBIO, 2004).

De acordo com Fábio Comparato, a sociedade herda da filosofia ética kantiana o costume de assumir o conceito de fundamento como razão justificativa, a justificativa subjetiva da razão, contudo o autor afirma que, em teoria geral de direito, fundamento assume o sentido de validade das normas, o motivo pelo qual a norma deve se fazer cumprida. Comparato apresenta que a concepção de que o poder constituinte se encontra em um princípio ético, onde a razão justificativa de conduta transcende a autoridade dos constituintes baseia-se na concepção de pensadores políticos que a organização social necessita de uma justificativa ética, sendo a força um instrumento em si insuficiente para manter e principalmente organizar a sociedade, pois não promove, nem mesmo tranquiliza a consciência social (COMPARATO, 1998).

Segundo o autor, o fundamento do poder constituinte é externo a ele mesmo, o transpõe e transcende, o cerne de sua teorização seria então os seres humanos, aqueles que criaram o direito e as diretrizes de poder são seu próprio fundamento que embasou os direitos

humanos, pois é o componente originário que centraliza a necessidade da norma, nas próprias palavras do autor:

Se o direito é uma criação humana, o seu valor deriva, justamente, daquele que o criou. O que significa que esse fundamento não é outro, senão o próprio homem, considerado em sua dignidade substancial de pessoa, diante da qual as especificações individuais e grupais são sempre secundárias (COMPARATO, 1998, p. 10-11).

Para Bobbio (2004), não se pode fundamentar os direitos humanos em valores de convivência, pois, conforme supracitado o autor considera que os direitos são mutáveis, no sentido evolutivo, de acordo com a historicidade e evolução de técnicas sociais, contudo Comparato (1998) apresenta que a necessidade humana de criar um mecanismo como os direitos humanos é suficiente para que o seu fundamento seja o elemento que criou. O homem é o ser capaz de centralizar e determinar suas necessidades e a partir disso criar entidades para garantir que suas liberdades sejam garantidas, ou seja, cria os direitos por ser capaz de visualizar que os merece, de acordo com o autor tal capacidade é suficiente para que os homens sejam o fundamento dos direitos humanos.

Ainda, para o autor a especificidade ontológica dos seres humanos é a liberdade, a sociabilidade, historicidade, unicidade existencial e autoconsciência, tais características são a razão de possuírem dignidade e não preço, assim o homem não é apenas o ser capaz de definir suas ações em detrimento de finalidades que sua racionalidade percebe mas também o único ser cuja a existência constitui um valor absoluto, um fim em si e não meio para a consumação de outros fins (COMPARATO, 1998).

Isto é, a dignidade de uma pessoa está no próprio fato de ser um ser humano, portanto, utilizar a terminologia direitos humanos é uma forma de destacar e justificar um direito inerente a todas as pessoas, independente das particularidades individuais ou sociais que cada uma venha a ter. Para Comparato (1998), dizer “direitos humanos” trata-se até mesmo de um pleonasma.

Referente ao caráter que estes direitos possuem de serem indissociáveis da simples existência humana, observa-se trecho do Art. 2º da Declaração Universal das Nações Unidas, destacado por Comparato (1998):

Cada qual pode se prevalecer de todos os direitos e todas as liberdades proclamadas na presente Declaração, sem distinção de espécie alguma, notadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião pública ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. (COMPARATO, 1998, p.20)

Sendo assim, enquanto os demais direitos são condicionados por características particulares de cada indivíduo, os direitos humanos resguardam a todos de forma universal, não se limitando à concepção e arcabouços burocráticos do Estado pois apesar de recair sobre o mesmo o dever de assegurar os direitos, o mesmo não foi o criador do Direito de forma geral. Portanto, caso o Estado-nação como conhece-se na contemporaneidade deixe de existir, o reconhecimento dos direitos fundamentais permanecerá sendo universal (COMPARATO, 1998).

Assim como Flávia Piovesan (2013), neste trabalho reconhecemos que a delimitação e apresentação dos precedentes históricos fundamenta a compreensão da constituição dos Direitos Humanos e sua internacionalização. Conforme apresentado pela a autora em *Direitos Humanos e o direito constitucional internacional* não há um consenso sobre o fundamento da natureza dos direitos humanos, se essa seria positiva, histórica, natural ou moral. Conforme supracitado sobre os estudos da historicidade dos direitos, admitiremos as indagações de Bobbio (2004) que os Direitos Humanos são historicamente construídos, porém reconhecendo que os direitos da pessoa humana surge com o próprio ser e por surgirem dos homens para os homens está em constante evolução conforme a evolução das técnicas e das civilizações.

[..] os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direitos) para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivos universais (BOBBIO, 2004, p.30).

Conforme acima supracitado, Bobbio (2004) concebe que a dificuldade contemporânea é proteger os direitos humanos, não mais fundamentá-los e, Piovesan (2013) demonstra como a busca por proteção dos direitos foi sistematicamente internacionalizada, onde o Direito Internacional dos Direitos Humanos estabelece-se para resguardar a dignidade humana.

A internacionalização dos direitos humanos procedeu à reformulação da tradicional concepção de soberania estatal, assim como a solidificação do indivíduo como o verdadeiro sujeito do Direito Internacional. Os primeiros marcos de internacionalização dos Direitos Humanos, que precedem as Nações Unidas são: o Direito Humanitário, que inaugurou os direitos humanos dentro da lei da guerra e a limitação da autonomia dos Estados; A Liga das Nações, a qual reforçou a requalificação da soberania dos Estados ao admitir sanções a quem violasse suas obrigações, além disso, suas previsões reafirmaram generalidades dos direitos

humanos; e a Organização Internacional do Trabalho que visava a padronização das condições de trabalho e o bem-estar dos trabalhadores. Tais marcos inauguram a proliferação de responsabilidades dos Estados para com o sistema internacional, não mais acordos de reciprocidade entre Estados, acordos bilaterais passam a ser substituídos perdendo espaço para convenções e tratados comunitários (PIOVESAN, 2013).

Após a Segunda Guerra Mundial o mundo passou por um reordenamento, no qual inclui-se a inauguração do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A concepção do indivíduo como sujeito de direito internacional e a consequente difusão dos seus direitos ultrapassaram o âmbito doméstico. Ademais, as barbáries da primeira metade do século XX expuseram a necessidade do sistema internacional assumir responsabilidade na preservação da dignidade da pessoa humana, desta forma, fomentou-se o processo de internacionalização dos direitos. A necessidade de preservação dos direitos humanos e a responsabilidade dos Estados na sua preservação impulsionaram o sistema normativo e seus mecanismos de regulamentação, processo este associado a disseminação de organizações internacionais, dentre eles a principal as Nações Unidas (PIOVESAN, 2013).

As Nações Unidas debutam uma nova fase na ordem internacional para além do seu Tratado fundador, ela evolui e se compromete com a promoção da paz mundial e a manutenção da segurança. Para o êxito de seus objetivos, a ONU se desdobra em diversos órgãos e agências especializadas, sendo os principais: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela e a Corte Internacional de Justiça e Secretariado. Inaugura-se a coexistência da cooperação no plano econômico, social e cultural com o reconhecimento da importância da manutenção dessas dinâmicas para o desenvolvimento humano, para assim buscar a preservação dos seres humanos e a garantia da sua dignidade (PIOVESAN, 2013).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, segundo Piovesan, consagrou valores básicos universais, tendo como objetivo fundamentar a ordem mundial sob a dignidade humana, além de consagrar os indivíduos como titulares de direitos iguais, inalienáveis e indivisíveis. Ao restringir os excessos e regimes absolutistas a Declaração busca solucionar a dicotomia do direito à liberdade e do direito à igualdade, onde a liberdade é garantida pela não atuação estatal e limitação ao controle dos Estados. Ao equiparar a igualdade e importância de direitos civis e políticos aos direitos econômicos, sociais e culturais a Declaração inova ao ter uma abordagem que inclui o discurso social e liberal de cidadania (PIOVESAN, 2013).

Apesar do marco histórico que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) representa, foi necessário a elaboração de dois tratados internacionais para que os direitos previstos fossem reconhecidos como obrigatórios e vinculantes ao Direito Internacional. O Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais consagram juridicamente os dispositivos da Declaração universal ao serem a referência normativa de proteção internacional dos direitos humanos. Desse modo, os pactos representam a importância que o sistema internacional assumiu com a proteção dos direitos em sua totalidade (PIOVESAN, 2013).

O aumento de tratados multilaterais, assim como a ampliação de instituições regionais de proteção aos direitos humanos foram essenciais para a consolidação do sistema internacional de proteção, consolidando-se como rede de instituições que não visam a substituição do sistema nacional mas sim suplementá-lo, assim o Direito Internacional dos Direitos Humanos consolidam-se como direito subsidiário, propondo-se a superar omissões e deficiências internas aos Estados (PIOVESAN, 2013).

Diferentemente de tratados nacionais, os tratados internacionais assumem como característica a manutenção dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos, não apenas negociando interesses estatais como os primeiros, por conseguinte, consagram parâmetros protetivos mínimos aos Estados implementarem (PIOVESAN, 2013).

A mobilidade é intrínseca à essência humana que, por séculos de sua evolução, foi nômade, porém com a mudanças sociais ao longo das décadas esse deslocamento em busca de melhores condições adquiriu novas roupagens. A percepção sobre migração muda conforme as estruturas da sociedade se alteram e evoluem, um exemplo foi a adaptação da necessidade de locomoção dos seres humanos em busca de melhores condições de vida a partir do momento que o Estado centraliza o poder sobre as fronteiras de seu território, entretanto não é unicamente a terra que passa a pertencer a determinada jurisdição, mas também os cidadãos (TARGIONI, 2017).

Com a Revolução Francesa, a identidade e a definição de cidadania ganham força, porém trazendo consigo também a definição do não cidadão, aquele que não possuiria direitos. A associação de tais perspectivas aos ideais de liberdades individuais e a preocupação da regulamentação das fronteiras reverberam na preocupação também com a regulamentação e garantia que a liberdade coletiva dos cidadãos nacionais não fossem violadas (TARGIONI, 2017).

A figura do estrangeiro é remodelada ao longo da história se adequando a realidade de cada momento, contudo conforme apresentado Corrêa (2017) a figura do estrangeiro nasce em

oposição à noção de pertencimento, sendo o estrangeiro o não nacional, o não pertencente ao agrupamento social. Os primórdios da regulamentação do migrante como assunto internacional ocorreram na primeira metade do século XX, e apesar de pouco desenvolvidos antes da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) observa-se a evolução das normas quanto à nacionalidade e refúgio.

Acerca da nacionalidade e apatridia ocorreu em 1930 a Convenção de Haia sobre Determinadas Questões Relativas aos Conflitos de Leis sobre a Nacionalidade, já como precursor da regulamentação dos refugiados ocorreram a Convenção sobre Estatuto Internacional dos Refugiados em 1933 e a Convenção dos Refugiados Provenientes da Alemanha, em 1938. E apesar dos esforços, apenas após a segunda metade do século que os Direitos Humanos são consolidados dada a exacerbação da desigualdade entre os povos e as violações do direito da guerra (CORRÊA, 2017).

No início do século XX a regulamentação das migrações ocorria principalmente pelos Estados-nação, individualmente, panorama que é revertido com o final das guerras mundiais e o processo de internacionalização dos Direitos Humanos, conforme supracitado. Consolidaram-se normas internacionais que asseguram direitos e garantias baseado na dignidade da pessoa humana, alicerçando o indivíduo como sujeito de direitos no plano internacional, lhe garantindo direitos essenciais como o da liberdade.

De acordo com o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, "Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a esse regressar" (ONU, 1948, art. 13).

Corrêa (2017) coloca a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como o precedente para a regulamentação do direito a migrar, a autora avança ao pontuar que ainda hodiernamente as fontes exclusivas do Direito Internacional da Migração são minoritárias frente a outras fontes do Direito e do Direito Internacional, como por exemplo as normas desenvolvidas em tratados de Direitos Humanos, de nacionalidade, referentes a trabalho, a escravidão, sobre direito do mar, relações consuláres e convenções sobre aviação civil.

Ana Moraes (2016) em sua tese de doutorado *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil* definiu política migratória como “[...] um conjunto de medidas adotadas por determinado Estado para controlar o fluxo de pessoas através de suas fronteiras, bem como a permanência dos estrangeiros em seu território” (MORAES, 2016a, p.24). A autora avança ao considerar em sua definição que dado o fato do mundo ser organizado a partir de Estados soberanos os mesmo enquadram juízo de valor sobre o

migrante, onde o interesse estatal interfere na forma que o migrante será percebido, contudo o Estado para além de definir a percepção sobre o migrante é responsável também por assistê-lo e protegê-lo, possibilitando que o mesmo crie mecanismos de controle sobre os indivíduos que deslocam (MORAES, 2016a).

De acordo com Moraes o migrante é visto ora como invasor, ora como promotor do desenvolvimento, visto que as políticas migratórias tendem a responder às tendências globais mas também às tendências internas como opinião pública, de elites, crenças de concorrência ou de ameaça à segurança nacional. Esse pêndulo de opiniões dificulta as delimitações da política migratória brasileira historicamente, além de reverberar no cotidiano do migrante (MORAES, 2016b).

2. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL DA PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA A REDEMOCRATIZAÇÃO

A formação social brasileira tem em seu bojo a miscigenação das diversas culturas e etnias que migraram ao país no decorrer das décadas pelos mais diversos motivos, sendo os principais fluxos migratórios decorrentes da busca de serviço, terras, promessa de condições de subsistência ou forçados, como o caso de povos escravizados trazidos da África (BATISTA, PARREIRA, 2013).

O Brasil é um país reconhecido internacionalmente pela sua diversidade cultural, resultado de séculos de migração. A migração estabeleceu-se inicialmente com as capitanias e pelo objetivo de povoar o território, depois houve-se a importação de mão de obra escrava e posteriormente, decorrente de processos históricos e mudanças internacionais, gradualmente substituiu-se a mão de obra escrava pela assalariada de imigrantes não negros. Em linhas gerais, a migração ocorre em virtude da busca de melhores condições de vida, contudo esse movimento pode ser compelido ao migrante, ou seja, alheio a sua vontade, como no caso dos escravizados trazidos ao país (BATISTA, PARREIRA, 2013).

Neste capítulo será apresentado uma síntese de políticas migratórias brasileiras no decorrer dos séculos, tendo como recorte o período de 1889 a 2022. Ao explicitar alguns decretos e leis buscar-se-á analisar aspectos da construção de posicionamentos e percepções embutidos nas políticas migratórias para que posteriormente seja viável investigar se a política vigente supera os pressupostos de segurança nacional historicamente arraigados nas delimitações de políticas migratórias brasileiras.

Para Silicano (2013), em sua perspectiva humanista, políticas migratórias são: “[...] o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros do território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção de laços entre Estados e seus nacionais que residam no exterior.” (SILICANO, 2013, p.9). A presente pesquisa admitirá tal definição, assim como a de Moraes (2016), anteriormente citada, que adiciona que as medidas estatais que buscam administrar suas fronteiras são incubidas de juízo de valor sobre a pessoa migrante, ora vendo o seu movimento como benéfico, ora como um malefício.

Corrêa (2017) utiliza-se da concepção de Zygmunt Bauman sobre modernidade líquida para exemplificar em *Direito Internacional da Migração: Apontamentos epistemológicos* como a intensificação das interações e trocas interculturais na modernidade afetaram a concepção sobre a migração e o estrangeiro, isto é as relações assumem um maior

grau de complexidade onde as relações com habitantes do norte global são incentivadas e as restrições ao terceiro mundo ficam mais altas com políticas de controle a migração.

Castro (2008) corrobora com o argumento e avança em sua teorização ao apresentar que o século XXI está sendo marcado pela terceirização da responsabilidade de frear fluxos migratórios para áreas de trânsito e de emigração, onde esse movimento soma-se ao crescimento da repressão do migrante através de políticas de controle, muros físicos e arbitrariedade do encarceramento. A autora pontua que apesar dos estigmas e separações entre países receptores e os emissores de migrantes se observa nos países da América Latina um histórico de transgressões dos direitos humanos do imigrante, devido a reprodução do controle preventivo, majoritariamente sobre pessoas em deslocamento não brancas e que provêm de países em desenvolvimento (CASTRO, 2008).

Além das discriminações quanto a raça e nacionalidade se reforçarem mutuamente acrescentasse o argumento do perigo do trânsito à segurança nacional para justificar a invocação da soberania na regulamentação da imigração. A partir disso a autora demonstra que tanto a imigração quanto a emigração estão recorrentemente sob juízo de avaliação no sistema internacional, avaliação que varia de acordo com o país de destino, a nacionalidade e a etnia do migrante para a qualificação do movimento (CASTRO, 2008).

2.1 Primeira República

Durante o período colonial a política migratória brasileira foi marcada por programas voltados à ocupação do território, principalmente com a instalação de colônias agrícolas. Os programas de incentivo a fluxos imigratórios foram parte do projeto de povoamento que buscou garantir através do *uti possidelis*¹ o território que caberia à Espanha pelo Tratado de Tordesilhas. Contudo, apesar dos projetos de incentivo à entrada irrestrita de imigrantes no século XIX, as leis migratórias brasileiras passaram a categorizar um potencial de delinquência dos estrangeiros. Legalmente os migrantes passaram a ser enquadrados como pessoas passíveis de condutas ofensivas à moralidade, propagadores de conflitos sociais e propensos a crimes políticos, aspecto que teria se mantido até 2017, de acordo com Carneiro, na vigência do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) e seu decreto regulamentar (CARNEIRO, 2018). Por considerar tais políticas incipientes, a presente pesquisa se debruçou

¹ *Uti possidelis* trata-se de um princípio dentro do Direito Internacional que concebe que aqueles que estão, de fato, ocupando um território podem reivindicar o território para si, possuindo os direitos sobre ele.

sobre as políticas desenvolvidas a partir da Proclamação da República em 15 de novembro de 1889.

Luiza Iotti em *A política imigratória brasileira e sua legislação: 1822-1914* apresenta que a política migratória republicana pode ser dividida em três períodos: o primeiro sendo de 1889 a 1891, o segundo de 1891 a 1907 e o terceiro de 1907 a 1914. Durante o primeiro período (1889-1891) deu-se continuidade à política imperial, mantendo concessões para o transporte e a instalação dos migrantes. Após a proclamação da república, o governo provisório publicou atos legislativos que buscavam dar continuidade às políticas de incentivo a migração, dentre eles a Lei Glicério:

O Decreto n.º 528, de 28 de junho de 1890, procurou regularizar o serviço de introdução e localização de imigrantes na República dos Estados Unidos do Brasil. Conhecida como “Lei Glicério”, representou uma continuidade da política imigratória imperial, na medida em que mantinha auxílios e recursos dos cofres públicos para o transporte e a introdução de imigrantes no país (IOTTI, 2010, p.12).

Nessa primeira fase ocorreu também a “Grande Naturalização”, política que concedeu naturalidade brasileira a imigrantes. A política representou uma demanda dos imigrantes que buscavam o direito à participação política, sendo uma resposta a lutas e necessidades dessa parcela populacional (GUERRA 2012 apud MORAES, 2014). Garantida pela Constituição de 1891, a “Grande Naturalização” possibilitou que imigrantes adquirissem nacionalidade brasileira, podendo ser essa naturalização: tácita (art. 69, §§ 1.º a 5.º) ou expressa (art. 69, § 6.º), onde a primeira naturalizaria todos os estrangeiros que estivessem em solo brasileiro desde a proclamação da república e que em seis meses da vigência da Constituição não sinalizasse que manteriam sua nacionalidade de origem. Enquanto a segunda, naturalização expressa, consideraria brasileiro o estrangeiro que possuísse bens imóveis no Brasil e fossem casados com brasileiros ou tivessem filhos brasileiros, que residissem no país, a salvo que manifestar o interesse de manter sua nacionalidade de origem (MORAES, 2016a).

A política de naturalização já era prevista pelo Decreto 58 de 15 de dezembro de 1889, medida que visava a garantia dos direitos civis e políticos dos imigrantes naturalizados, a inclusão da nacionalidade a essa parcela da população ocorre no período republicano após a movimentação da imprensa pelo movimento de reafirmação da cidadania. Conforme apresentado por Moraes (2016b) a reivindicação por cidadania em centros urbanos se somou a outros debates sociais como as lutas trabalhistas na capital paulista, o que teria colaborado para mudança de paradigma colono-imigrante para anarquista-estrangeiro, uma vez que os movimentos sindicalistas, greves e as críticas a família, igreja e instituições liberais passaram

a ser associados a figura do trabalhador estrangeiro, que segundo a autora a mudança de paradigma se justificava pelo trabalho e a ordem pública serem valores centrais a República Velha e a sua contestação ser inaceitável.

A política passou então a ser rechaçada por nacionais brasileiros, que encontraram na política de naturalização a possibilidade da designação da culpa pelos problemas da República. Passou-se a ganhar força discursos excludentes, que qualificavam os imigrantes como escória, estabelecendo sobre esse grupo social critérios de indesejabilidade baseado em etnias e categorias de pessoas: mendigos, anarquistas, socialistas, mulheres solteiras, órfãos, entre outros (MORAES, 2016a).

Já no segundo período (1891-1907), as ações a respeito da regulamentação da entrada e saída de pessoas foram transferidas aos estados, que passaram a ter a tutela de assuntos de imigração e colonização. O artigo 64 da Constituição de 1891 transferiu às unidades federativas as terras devolutas concedendo-lhes liberdade tanto em resoluções de imigração quanto de colonização, contudo essa política não surtiu resultado na maioria dos estados, dado a falta de autonomia e infraestrutura para criação de núcleos coloniais (IOTTI, 2010).

O retorno de atuação nacional nas políticas migratórias (Decreto n.º 6455, de 19 de abril de 1907), marcou o terceiro período (1907-1914). A partir de então, novas leis como o Decreto n.º 9081 de 03 de novembro de 1907 são promulgadas; esta foi responsável por regulamentar o serviço de povoamento do solo, onde foi estabelecido através de 277 artigos medidas para a administração e emancipação dos núcleos coloniais, instituindo condições de seleção, embarque, desembarque, regras de fixação do migrante, repatriação, além de regras para que a união, os estados e as empresas gerirem os núcleos coloniais (MORAES, 2016a). Os efeitos concretos destas políticas puderam ser percebidos a partir de 1911, todavia, devido ao contexto da Primeira Guerra Mundial, duraram somente até por volta de 1913 (IOTTI, 2010).

De acordo com Carneiro (2018), o processo de institucionalização de migrantes indesejáveis a partir de suas características tem como princípio a regularização da expulsão do migrante pelo Congresso Argentino, no início do século XX, a qual respaldou uma onda de leis sul-americanas que buscavam restringir a entrada de imigrantes. Com isso, inaugurou-se também uma nova interpretação sobre o imigrante nesses países, onde eles deixam de ser vistos como indispensáveis para a formação do povo e passam a serem vistos como possíveis estorvos à ordem pública e ameaças à segurança nacional.

Ao ser atribuído o tratamento de pessoas perigosas a estes imigrantes, passa-se a justificar medidas excepcionais, cuja urgência favorece a outorga de tal responsabilidade ao

poder executivo. Nesse contexto, consolida-se com ressalvas acadêmicas e políticas, a discricionariedade do poder executivo para a definição de políticas migratórias. Para a autora, o fato do migrante ser categorizado como uma possível ameaça à segurança e aos interesses do Estado o qualificou como semi-sujeito, ou seja, sendo passível de ter seus direitos restringidos (CARNEIRO, 2018).

Além disso, de acordo com Moraes conforme supracitado, os estrangeiros passaram a ser uma espécie de bode expiatório para os problemas da república, pois ao se fazer a junção da figura de desordem com a de estrangeiro fundou-se a representação de um ideal de inimigo externo, que justamente por ser externo teria como resolução a expulsão para fora das fronteiras (MORAES, 2014).

A política de naturalização teria sido o estopim para que ganhasse força dentro da elite debates que delimitaram os pretextos de expulsão de estrangeiros. Esse processo culminou em uma significativa alteração conceitual: a substituição do termo imigrante para estrangeiro, pois o imigrante pode ser integrado a sociedade, enquanto o estrangeiro não poderia, pois incubida em sua concepção o ideal da pessoa deslocada como o outro, o que não é brasileiro e assim por essência seria antagonista aos valores da nação. A mudança de nomenclatura representa uma mudança na visão social sobre as pessoas que chegaram ao país e influenciou as leis de expulsão (GUERRA, 2012),

2.2 Era Vargas

Os governos da Era Vargas, Segunda República (1930-1937) e Terceira República (1937-1945), ou então Governo Provisório, Constitucional e Estado Novo, foram marcados pelo totalitarismo e a busca por credibilidade populacional através de métodos de propaganda e doutrinação. Os governos foram centrados na figura do líder carismático, sobre mentalidade autoritária e conservadora, autoritarismo centrado na figura presidencial que foi reforçado na Constituição de 1937 e a concentração dos poderes no Poder Executivo, figura do presidente da república (MORAES, 2016b).

Após a Grande Depressão, 1929, o início da década de 30 foi marcado por debates de recuperação econômica, majoritariamente pautada sobre projetos nacionalistas. No Brasil, ganhou força as políticas que buscavam favorecer o trabalhador nacional frente ao desemprego, favorecendo o crescimento de políticas discriminatórias com apelo público. A justificativa a aversão a determinados estrangeiros tinha como base as teorias do darwinismo social e do evolucionismo, as mesmas teorias que anteriormente foram utilizadas para

justificar a imigração europeia passaram a ser usada para fundamentar exclusões a partir de concepção sobre um caráter degenerado sobre determinadas características individuais dos migrantes, principalmente referente a possíveis adeptos da anarquia e do comunismo (MORAES, 2016b).

Em dezembro de 1930, dois meses após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, foi promovida a primeira medida de caráter restritivo de seu governo em relação à entrada de estrangeiros no Brasil. O Decreto 19.482 delimitou a entrada de passageiros estrangeiros da terceira classe a aqueles que já residissem no país, aos que fossem solicitados pelo Ministério do Trabalho e a aos agricultores, que estivessem em família. O decreto além de delimitar a entrada de imigrantes no país implementou a “Lei dos $\frac{2}{3}$ ”, pela qual as empresas teriam noventa dias para demonstrar que ao menos dois terços de seus empregados eram brasileiros natos. Paralelamente aos ideias nacionalista, promoveram-se políticas de nacionalização de empresas, da qual a lei dos dois terços foi parte, utilizando-se da justificativa da necessidade da proteção do trabalhador nacional em detrimento aos estrangeiros a política foi regulamentada (GERALDO, 2007).

O decreto 19.482 ao limitar a entrada de estrangeiro, segundo Vargas, buscou diminuir a entrada daqueles que não tivessem condições financeiras de assegurar os seus gastos de locomoção e de instalação, assim fazendo uma contingência da entrada de “vagabundos” (GERALDO, 2007). Contudo, a regulamentação avança ao restringir o subsídio apenas aos imigrantes agricultores já estabelecidos no país em núcleos de colonização que constituíssem família, estipulando diretrizes morais a um propósito que inicialmente justificado como econômico (CARNEIRO, C., 2018).

Os ideais de eugenia e higienização que permearam a época aprimoraram os critérios de expulsão e de (in)desejabilidade sobre imigrantes. Os objetivos eugenistas, ao aproximar-se de debates fascistas, defendiam a criação de um povo homogêneo, apto a servir o país e seus interesses, com a priorização de abasileirar a população em torno da identidade nacional, portanto o controle migratório faz-se necessário, para que a política de portas abertas que vinha sendo empreendida não concorresse com os novos objetivos. Mesmo o setor cafeeiro, principal incentivador da mão de obra externa, recaiu também ao discurso da extinção do país da lista de imigração (MORAES, 2016b).

Os debates sobre defesa aos servidores nacionais e a restrição do fluxo imigratório ganharam força durante o Governo Provisório e intensificaram-se com o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte. Nesse cenário, a Constituição de 1934 implementou a “Lei de Cotas”, que estipulava um limite de entrada a 2% de cada nacionalidade de acordo

com a quantidade de estrangeiros da mesma origem já residentes no país. A Lei de cotas, não regulava apenas às limitações de entrada dos imigrantes, mas também tinha como objetivo garantir a integração étnica, capacidade física dos imigrantes através da seleção, localização e assimilação dos imigrantes dentro da identidade brasileira (GERALDO, 2007).

Os objetivos de embranquecimento da população e da construção da identidade do brasileiro no exterior guiaram as políticas de imigração e colonização da época, somando-se a esse contexto os estereótipos de judeus e japoneses, pois a baixa densidade imigratória às Américas fizeram com que essas políticas não surtiram resultados em poder alavancar a entrada de europeus no país, passando a focar em restringir japoneses no início do governo e judeus refugiados durante a Segunda Guerra Mundial (GERALDO, 2007).

A construção da identidade dos imigrantes por parte dos formuladores das leis viabilizou as restrições contra a imigração nipônica com a disseminação internacional das ações militares do Japão na Ásia, enquanto o posicionamento antissemitas formulou-se a partir da assimilação pelo sistema internacional dos judeus como expulsos da Europa, imigrantes indesejáveis por seu capitalismo predatório e internacionalmente reconhecidos como não brancos (GERALDO, 2007).

Diferentemente dos negros, idosos, ciganos, analfabetos e deficientes físicos, haviam sobre japoneses, alemães e judeus disputas políticas sobre a sua aceitação ou não no território nacional, de acordo com Geraldo (2007), não residia sobre essas culturas a identificação de superioridade por parte dos brasileiros, como ocorria no caso de pessoas negras, mas sim de não quererem ser associados a determinadas características culturais desses povos. A política migratória da época não igualou negros, japoneses e judeus, mas instaurou graus de discriminação e preconceito (GERALDO, 2007).

Os indesejáveis, que formaram o pilar da política migratória da época foram delimitado as: pessoas com deficiência e incapacitados ao trabalho, pessoas associadas a movimentos sociais e políticos (anarquistas e comunistas) e negros. Tal designação era consenso e não repercutiu discussões, diferentemente do combate sobre alemães, japoneses, assírios, judeus e outros povos que possuíam relatividade política, ou seja, graus de influência e que podiam ser reconhecidos por determinadas características, além de poderem organizar debates e grupos nacionais e internacionais em sua defesa (GERALDO, 2007).

Em 1934, o Decreto nº 24.215 foi um marco de ampliação de proibições à entrada e à discricionariiedade estatal. Em seu segundo artigo afirma:

Art. 2º Não será permitida a entrada de estrangeiro imigrante², sem distinção de sexo, estando em alguma das condições seguintes:

I - Aleijado ou mutilado, salvo si tiver íntegra a capacidade geral de trabalho, admitida, porém, uma redução desta até vinte por cento, tomando-se por base o grau médio da tabela de incapacidade para indenização de acidentes no trabalho, verificada nos moldes dos dispositivos legais sobre o assunto;

II - Cego ou surdo-mudo;

III - Atacado de afecção mental, nevrose ou enfermidade nervosa;

IV - Portador de enfermidade incurável ou contagiosa grave, como lepra, tuberculose, tracoma, infecções venéreas e outras referidas nos regulamentos de saúde pública;

V - Toxicômano;

VI - Que apresente lesão orgânica com insuficiência funcional, verificada conforme preceitua a legislação em vigor;

VII - Menor de 18 anos e maior de 60;

VIII - Cigano e nômade;

IX - Que não prove o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para se manter e às pessoas que o acompanhem na sua dependência, feitas tais provas segundo os preceitos do regulamento que será expedido para melhor execução da presente lei;

X - Analfabético;

XI - Que se entregue á prostituição, ou a explore, ou tenha costumes manifestamente imorais;

XII - De conduta manifestamente nociva à ordem pública ou à segurança nacional;

XIII - Já anteriormente expulso do Brasil, salvo si o ato de expulsão tiver sido revogado;

XIV - Condenado em outro país por crime de natureza que determine a sua extradição segundo a lei brasileira. (BRASIL, 1934a)

Além disso, o decreto reconheceu que tais condições não excluía o reconhecimento de outras que possuíssem caráter tão impeditivo quanto, o que de acordo com Cynthia Carneiro (2018) aumentou a margem de autonomia na decisão das autoridades reguladoras para barrar ou não a entrada de imigrantes.

Segundo Geraldo (2007), as políticas adotadas refletiram uma mudança no posicionamento, estabelecendo que as fronteiras brasileiras não estariam mais acessíveis indiscriminadamente. Essa abordagem foi impulsionada pela preocupação em preservar os fluxos migratórios no setor agrícola, isentando servidores das áreas de lavoura, pecuária e indústria extrativista dessa restrição. Além disso, a normativa excluía da restrição aqueles convidados pelo Estado, por proprietários de terras e por empresas para desempenhar atividades laborais. As medidas migratórias, portanto, não apenas consideravam critérios

² Em seu primeiro inciso, a Lei definiu o imigrante como: “todo estrangeiro que pretenda, vindo para o Brasil, nêle permanecer por mais de trinta dias com o intuito da exercer a sua atividade em qualquer profissão lícita e lucrativa que lhe assegure a subsistência própria e a dos que vivam sob sua dependência” (BRASIL, 1934a).

etnográficos alinhados aos princípios de eugenia e desenvolvimento, mas também buscavam estar em sintonia com a geopolítica do país.

Por tais características, Geraldo (2007) defende que as políticas migratórias espelhavam a postura estadunidense no período e não o racismo nazifazista, a aproximação com a segunda se dava pelo totalitarismo e personalidade de Getúlio Vargas, contudo as restrições a judeus, japoneses, assírios e alemães não se davam pelos mesmos motivos que se visava restringir negros, ciganos, deficientes e analfabetos, isto é, o governo brasileiro não os qualificava em grau de serem igualmente indesejados, enquanto os primeiros eram restringidos para que o país não passasse a ser vinculado aos grupos de poderes que eles representavam os segundos não eram aceitos por não serem considerados dignos de participar da sociedade que se buscava construir.

Ademais a autora avança ao delimitar que as políticas migratórias do período teriam seguido as ideologias da elite política e científica da época, tendo como exemplo o diplomata Carlos Martins que viria a ser embaixador nos Estados Unidos e publicou em 1929 um estudo que debatia a necessidade do país de seguir a tendência internacional e passar a regular fluxos migratórios de forma a estabelecer relações de migração, ou seja, admitir os debates migratórios como um campo negociação internacional. Além disso, ocorre o uso indiscriminado da prerrogativa de proteção ao trabalhador nacional como justificativa para as restrições, impulsionando a mudança de percepção do imigrante para estrangeiro (GERALDO, 2007).

As medidas da época institucionalizaram a figura do migrante irregular ao promover judicialmente a ilegalidade de determinados migrantes. Adiciona-se ao contexto que as regularizações das normas promoveram a precarização da assistência ao migrante uma vez que a mesma ficava subjugada a discricionariedade estatal, criando-se uma margem para a efetiva proteção dessas pessoas, constituindo normas de exceção que “sob o fundamento do “estado de necessidade” são suspensas em relação a um grupo específico, os imigrantes que seriam juridicamente considerado potencial ameaçador às instituições estatais e os trabalhadores nacionais.” (CARNEIRO, C., p.71, 2018).

O Congresso Policial de 20 de outubro de 1936, foi instaurado sobre a vigência da Constituição de 34 para ser o espaço designado ao debate sobre a entrada, expulsão e permanência de estrangeiros, além disso, foi também responsável por firmar acordos secretos entre o Ministério de Relações Exteriores e o do Trabalho e Emprego, para a não concessão de visto a apátridas. O órgão desenvolveu modelos de expulsão, controle, permanência e

naturalização dos migrantes com base em procedimentos utilizados pela polícia do Distrito Federal, a fim de padronizar suas táticas (MORAES, 2016a).

Com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil em 10 de novembro de 1937 e a concentração de poderes na figura do Presidente da República, a política migratória brasileira manteve sua roupagem restritiva e utilizando de justificativas nacionalistas para proteger o mercado nacional. Durante o período as medidas foram dicotômicas, a fim de garantir boas correntes migratórias, aqueles migrantes considerados desejáveis por parte do Estado, sendo em geral agricultores brancos, enquanto pilares de indesejabilidade contra asiáticos, africanos, negros americanos, ciganos se mantiveram somando-se as restrições de caráter antisemita³. As políticas assimilistas procederam-se com a nacionalização da empresa e do ensino, assim como a proibição do uso de línguas que não o português (MORAES, 2016).

Em 4 de maio de 1938, o Decreto-lei 406, conhecido como “Lei de Imigração”, regulamentou a entrada de imigrantes a fim de que fosse capaz de se selecionar boas correntes migratórias, pela busca de indivíduos com características contrárias aquelas indesejáveis. Além de incluir o Departamento de Imigração a polícia dos estados e do distrito, caráter mantido hodiernamente, o decreto proibiu a entrada de aleijados, inválidos, cegos, surdos, pessoas portadoras deficiências físicas e mentais, ciganos e congêneres, assim como indivíduos que poderiam apresentar posicionamentos inadequados aos interesses do país e nocivo à ordem pública.

De acordo com Carolina Claro, a política migratória do Estado Novo foi de controle de acesso, um exemplo foi o Decreto Lei nº 406, de 4 de Maio de 1938 supracitado que avançava a regulamentação da entrada e a permanência de estrangeiros no território nacional a sua distribuição, assimilação e o fomento de atividades agrícolas, buscando assim preservar a constituição étnica do país assim como seus interesses econômicos, culturais e políticos (CLARO, 2015).

Enquanto os primeiros capítulos da norma constituem determinações referentes a entrada, classificação, quotas, fiscalização, acordos estatais e hospedagens, o Capítulo VIII reincidia sobre concentração e assimilação de estrangeiros, visando acometer os núcleos coloniais, como observado abaixo:

Art. 39. Nenhum núcleo colonial, centro agrícola ou Colônia, será constituído por estrangeiro de uma só nacionalidade.

Art. 40. O Conselho de Imigração e Colonização poderá proibir a concessão, transferência ou arrendamento de lotes a estrangeiros da

³ Por exemplo a Circular nº1.127 de 1937, que restringiu a entrada de judeus no país e a Circular nº 1.323 de 1939, que proibiu a concessão de visto temporário a indivíduos de origem semita. A norma contudo não abrangeu judeus já radicados no país ou aqueles que detinham capital (MORAES, p.82, 2016b)

nacionalidade cuja preponderância ou concentração no núcleo, centro ou colônia, em fundação ou emancipados, seja contrária à composição étnica ou social do povo brasileiro.

§ 1º Em cada núcleo ou centro oficial ou particular, será mantido um mínimo de trinta por cento (30%) de brasileiros e o máximo de vinte e cinco por cento (25 %) de cada nacionalidade estrangeira. Na falta de brasileiros, este mínimo, mediante autorização do Conselho de Imigração e Colonização, poderá ser suprido por estrangeiros, de preferência portugueses.

§ 2º O Conselho agirá nesse caso na forma do presente artigo.

Art. 41. Nos núcleos, centros ou colônias, quaisquer escalas, oficiais ou particulares, serão sempre regidas por brasileiros natos.

Parágrafo único. Nos núcleos, centros ou colônias é obrigatório o estabelecimento de escolas primárias em número suficiente, computadas as mesmas no plano de colonização.

Art. 42. Nenhum núcleo, centro ou colônia, ou estabelecimento de comércio ou indústria ou associação neles existentes, poderá ter denominação em idioma estrangeiro (BRASIL, 1938b).

Com a busca pela padronização da população intensificou-se debates contra núcleos de colonização, a favor da restrição de ensino e imprensa em língua estrangeira. As insatisfações se deram devido os núcleos coloniais que manterem, em sua maioria, a preservação da sua identidade nacional, principalmente japoneses e alemães. Constrói-se então políticas de restrição a sua organização escolar, midiática, religiosa, entre outras, sendo esses grupos identificados como necessitados de políticas de nacionalização (GERALDO, 2007).

Ainda em 1938, o Decreto-Lei 406 ganha um complemento pelas determinações do Decreto-Lei 479, que caracterizou atos que levariam a retirada compulsória dos imigrantes do território nacional, dentro os atos estavam: atentados contra a pátria, a propriedade ou a segurança do trabalhador, perturbar o funcionamento de instituições profissionais, ter sido expulso de outro país, estar no país de forma irregular ou ser considerado delatário pela polícia.

Nesse sentido, tais medidas possuem caráter político-social e direcionavam-se, especialmente, aos imigrantes isolados que viviam no país, somando-se às medidas de assimilação nacional do Decreto 406 (CARNEIRO, C., 2018). Em corroboração no mesmo ano há a publicação do Decreto-Lei 383 que impediu o imigrante de participar de atividade política no país, sob pena de prisão ou até mesmo expulsão. Na praticidade o decreto constrangeu as comunidades imigrantes de modo que as atividades sociais, educacionais e culturais fossem exauridas como precaução a repressão (CHAVES, RUSEISHVILI, 2020).

As políticas do então governo buscavam solucionar a insuficiência das anteriores. Para o então presidente, Getúlio Vargas, a deterioração da imagem do trabalhador nacional em frente ao estrangeiro ocorria devido aos problemas educacionais, de saneamento e de saúde

pública, as novas políticas seguiram então o novo posicionamento do governo, qual enquadrou os imigrantes em ameaça aos interesses nacionais, concentrando-se nos centros urbanos, alavancando problemas de urbanização e saneamento, pois não eram o destino imaginado para essas pessoas quando elas inicialmente entraram no país, mas se tornaram opção quando viam as condições de trabalho que lhes era oferecida no interior (GERALDO, 2007).

De acordo com Moraes (2016b), o extremismo da repressão ao estrangeiro ocorreu em 1939 com a criação da Seção de Segurança Nacional, que dentre outras funções reforçou o trabalho de polícia ao sugerir medidas de registro e fiscalização de estrangeiros e brasileiros naturalizados, concretizando o discurso de segurança nacional a políticas migratórias. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial as restrições aumentaram, a preocupação em não se tornar rota a refugiados concretizou-se com o Decreto-Lei 3.175 publicado em 7 de abril de 1941 que buscou fechar o país a imigração, condicionando a entrada do estrangeiro a uma autorização a retornar ao seus país de origem, ou ao país concessor do seu visto, em um prazo máximo de dois anos a partir de sua entrada no Brasil e em 29 de janeiro de 1942 ficou determinada restrição da liberdade de locomoção de estrangeiros de acordo com as normas estipuladas pela polícia (MORAES, 2016b).

Em setembro de 1945 o Decreto-Lei 7.967 restabeleceu a imigração no país, porém não atingiu volumes consideráveis em decorrência da destruição do continente europeu, o decreto vigorou até 1969.

2.3 Ditadura Militar

Durante a Ditadura Militar instaurada a partir do golpe de 1964 houveram duas outras Constituições, a de 1967 e a de 1969, porém elas pouco abordam temas consoantes a migração dada a queda do fluxo migratório (MORAES, 2016b). Com a redução dos fluxos migratórios na segunda metade do século XX reduziu-se a atenção a temas referentes à migração (MOREIRA, 2018).

Em janeiro de 1969 sobre a vigência da Constituição de 67, o Decreto Lei nº417 definiu o procedimento para a expulsão de imigrantes que fossem considerados nocivos, à medida baseava-se na ideia de segurança nacional e na garantia da ordem. Ainda no mesmo ano, foi editado o Decreto-Lei nº947 que determinou a regulamentação da situação jurídica do imigrante no Brasil até 1980, o decreto concernia sobre deveres, infrações, penalidades,

deportação, expulsão, admissão, direitos e naturalização do migrante até ser substituída pela Lei 6.815, posteriormente conhecida como Estatuto do Estrangeiro (MOREIRA 2018).

Para a autora Ana Moraes (2016b), o Golpe Militar marca um estado de exceção baseado na doutrina de segurança nacional, que baseia-se na existência de uma guerra generalizada que precisa ser enfrentada e para isso designa-se um inimigo da nação que precisa ser combatido, nesse caso essa figura foi centralizada no inimigo político. Tais ditames baseiam-se na doutrina de segurança nacional, importada dos EUA, na qual a nação estaria em uma guerra total e seus objetivos concentravam-se na preservação do seu individualismo, através do seu caráter nacional e soberania (Moraes, 2016b).

Ademais, o regime ditatorial foi caracterizado pela institucionalização de violações aos direitos humanos e o distanciamento do direito internacional, salvo quanto para invocar a soberania na delimitação das normas nacionais, assim como a regulamentação da admissão de pessoas em seu território. De acordo com Moraes (2016):

Apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, que explicitaram direitos e garantias ao solicitante de refúgio e àquele já declarado refugiado pelo Estado que o acolheu – criando um microssistema de proteção aos direitos humanos dos estrangeiros vítimas de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas –, a política de repressão e seleção de correntes migratórias foi mantida pelos diplomas nacionais posteriores. Com isso, persistiu a exclusão dos estrangeiros considerados nocivos à ordem pública ou aos interesses nacionais, o que dificultava o reconhecimento da própria condição de apátrida, refugiado ou exilado. A ampla utilização da expulsão, mesmo violando o princípio do *non-refoulement* é evidência de que não houve a predominância de um sistema protetivo (Moraes, 2016b, p.146-147).

Em 1968, foi editado o Decreto-Lei 417, que amplificou os imperativos para expulsão ao abranger casos de estadia irregular, fraudes em vistos, descumprimento de leis, além de autorizada expulsão por inquérito policial, administrativo e militar. Em 13 de outubro de 1969 entrou em vigor o Decreto-Lei 947, conforme supramencionado, uma norma que visava dispor sobre a situação jurídica do estrangeiro porém que debruçou-se sobre a expulsão do estrangeiro subversivo, aquele que atenta contra a segurança nacional, a ordem política e social. A norma foi reproduzida em 1970 pelo Decreto 66.689 (MORAES, 2016b)

“Brasil: ame-o ou deixe-o!” foi uma máxima durante os governos da época e reflete a visão pejorativa sobre o estrangeiro, o inimigo ou é ou se torna um, o que de acordo com Moraes representa que apesar da política migratória da época não ser expressiva, as políticas públicas em sua totalidade levaram a consequências sobre a emigração e sobre a figura do deslocado, principalmente sobre o volume de apátridas e refugiados. A exemplo de

consequência de tais políticas públicas muitos emigrantes tiveram que solicitar o status de refugiado político em organizações internacionais pela recusa das autoridades brasileiras em renovarem seus passaportes e dificultarem sua regularização migratória. Ademais, os serviços de inteligência monitoravam os emigrantes e os imigrantes oriundos de países sob regime comunista para se resguardarem de possíveis infiltrações comunista no país (MORAES, 2016b).

Em 19 de agosto de 1980 passa a vigorar o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815, que apesar de revogar o Decreto-Lei 417/1969 e o Decreto-Lei 941/1969 não supera a política anterior ao manter seus princípios baseado na segurança nacional além da caracterização do migrante como estrangeiro, o enfoque no policiamento do imigrante e regulamentação da expulsão. Para Moraes nota-se que a norma inspira-se em leis antecessoras ao usar da política migratória como ideologias higienistas, ao buscar um modelo de imigrante favorável e ao ampliar os motivos de expulsão se utilizando da prerrogativa de proteção à segurança nacional. O Estatuto então compromete a regularidade do migrante, uma vez que a norma não menciona o acolhimento, a concessão de vistos humanitários, a tutela dos direitos humanos por parte do Estado e a conversão de vistos temporários em permanente. De acordo com a autora, a norma “delimitou” a imigração a captação de mão de obra especializada a fim de promover o aumento da produtividade e o desenvolvimento da economia do país (MORAES, 2016b).

Claro (2015) apresenta em *As Migrações Internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI* que o Estatuto do Estrangeiro marca o fim da política migratória voltada a colonização, pois essa já era dada como concluída e a partir de então passou-se a ter uma sistematização das medidas compulsórias através de um corpo normativo, que buscou inferir não mais sobre a admissão pontual de estrangeiro mas agora voltada a seletividade do imigrante para que os fluxos migratórios e a admissão fossem de acordo com a “qualidade” e os interesses nacionais. A partir de tais perspectivas, a política vigente justificava-se a uma atuação estatal em prol do bem estar social e para isso seriam admitidos aqueles que fossem vistos como benéficos ao processo de desenvolvimento do país e o Estado de busca se resguardar não apenas pela regulamentação a entrada, mas também do tempo de permanência e a saída dos migrantes.

A lei designou que houvesse a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão executivo que coordena e orienta a imigração, além de atuar na elaboração das normas e seleção dos imigrantes, que atualmente faz parte do Ministério da Justiça e Segurança,

contudo quando criado era associado ao Ministério do Trabalho, dado ao interesse de que os imigrantes admitidos servissem ao desenvolvimento nacional. A concessão do visto era sujeita a análise e ao pagamento de uma taxa, ademais, o visto quando obtido tinha prazo de 90 dias a partir da concessão para ser utilizado (MORAES, 2016b).

O Estatuto do Estrangeiro consagrou a política migratória baseada na política de segurança nacional, assim como o fomento da deportação e expulsão. A política então vigente proibia o imigrante de participar de atos ou organizações políticas, além de condicionar a concessão do visto aos interesses do Estado. De acordo com Moreira (2018), as medidas de segurança impulsionadas pela norma acarretaram na exclusão do imigrante da vida social, pois em torno da figura do migrante foram colocadas as responsabilidades por parte dos problemas sociais.

O Estatuto do Estrangeiro conservou a regulamentação da deportação, assim como a expulsão e extradição⁴ avaliadas a partir de possíveis investigações, pelos critérios do departamento da Polícia Federal e a pela preservação dos interesses estatais. Para Ana Moraes (2016b) a expulsão não era colocada como uma sentença a ato criminoso, mas sim um provimento estatal, isto é, utilizando-se de sua autoridade para salvaguardar-se e como consequência da interpretação restrita do Estado, o imigrante era coibido ao ter sua estadia constantemente sob risco de ser revogada, seus direitos não resguardados, sua figura marginalizada e criminalizada, situação que foi intensificada durante a década de 1968 a 1978 com a amplificação da repressão a partir da doutrina de segurança. Nesse quadro de hostilidade, a diferença entre o inimigo interno e o externo era que o segundo advinha de uma situação jurídica ainda mais fragilizada (MORAES, 2016b).

Nas considerações de Cynthia Carneiro (2018) a norma então vigente atuou de forma a pendurar paradigmas migratórios da Primeira República e dos governos de Getúlio Vargas uma vez que questões como a discricionariedade do Poder Executivo, a seletividade do migrante desejável e a pressuposição de um estado de alerta e defesa em relação ao migrante como possível ameaça não são superados.

2.4 Redemocratização

Mesmo com a nova ordem constitucional iniciada com a promulgação da Constituição de 1988, o Estatuto do Estrangeiro continuou em vigor até ser substituído pela norma vigente,

⁴ Deportação consiste na retirada compulsória da pessoa em situação de irregularidade; expulsão é a medida compulsória sob pessoa condenada considerado nocivo à segurança nacional; e extradição parte da solicitação de outra nação por crime cometido em seu território (CHAVES, RUSEISHVILI, p.19, 2020).

Lei 13.445 de 2017 (Moreira, 2018). Após a redemocratização, um dos mecanismos da política migratória passaram a ser as Resoluções Normativas, editadas pelo Conselho Nacional de Migração (CNIg) que por sua vez era vinculado ao Ministério do Trabalho. Contudo, de acordo com Cynthia Carneiro em *Políticas Migratórias no Brasil e a instituição dos “indesejados”: a construção Histórica de um estado de exceção para estrangeiros* que as resoluções são passíveis de críticas uma vez que poderiam ampliar direitos ou flexibilizar rolls impeditivos a entrada e permanência do imigrante, pois suas normas tendencionaram a atender a projetos e interesses governamentais, assim como circunstâncias internacionais (Carneiro, C.,2018).

Com a Constituição de 1988 os direitos e deveres dos migrantes foram reafirmados, contudo de acordo com a autora houve uma limitação dos direitos políticos dos imigrantes referente a cargos federados, aspecto pendurado de legislações anteriores.

§ 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

§ 3º São privativos de brasileiro nato os cargos:

- I - de Presidente e Vice-Presidente da República;
- II - de Presidente da Câmara dos Deputados;
- III - de Presidente do Senado Federal;
- IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;
- V - da carreira diplomática;
- VI - de oficial das Forças Armadas.
- VII - de Ministro de Estado da Defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999) (BRASIL, 1988)

Em 1997 como consequência dos debates sociais nos organismos internacionais ocorre a mudança na legislação com a Lei nº9.474 que regula a situação do refugiado baseada na Declaração de Cartagena de 1984, ampliando a definição de refugiado e regulando sua condição jurídica a partir da Convenção e Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Ademais, a lei regulamentou a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) (CLARO, 2015).

De acordo com Claro a virada do século marcou a defasagem da política migratória brasileira diante do sistema internacional, sendo assim houve um aumento de normas, regulamentações que advinham de agências especializadas e ministérios, a partir dos anos 2000, pois os órgão administrativos atuavam sobre as lacunas jurídicas, cerca de 132 normas entraram em voga até 2015, entre resoluções de órgãos colegiados e portarias ministeriais

onde crises humanitárias e fluxos migratórios exigiram novos métodos de amparo ao migrante (CLARO, 2015).

3. LEI DE MIGRAÇÃO 13.445/2017 E O DECRETO 9.199/2017

A Lei de Migrações surge da necessidade de adequação da política migratória não só com a Constituição de 1988, mas também com tratados e acordos internacionais e a própria Lei de Refúgio brasileira. De acordo com Moreira (2018), as limitações do Estatuto do Estrangeiro o tornaram obsoleto diante da intensificação dos fluxos migratórios ao Brasil, o que impulsionou propostas legislativas para o desenvolvimento de um novo diploma. Em 2013 o Ministério da Justiça pela Portaria nº2.162/2013 determina uma Comissão de Especialistas para a elaboração de um “Anteprojeto da Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil”, em 25 de julho do mesmo ano a comissão começa a atuar (MOREIRA, 2018).

Entre julho de 2013 a maio de 2014 a comissão promoveu eventos, reuniões, audiências públicas, atuou junto da comunidade acadêmica, parlamentares, instituições internacionais e com as sugestões da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR). Como resultado a comissão desenvolveu de acordo com o diálogo de diversos segmentos da sociedade a primeira versão do Anteprojeto ainda em 2014, que apesar de sofrer alterações para se adequar aos interesses do Ministério da Justiça, Trabalho e Relações Exteriores e de ter sido “tutelado” pela Casa Civil a fim de que se tivesse um consenso sobre o texto debatido no Congresso Nacional foi substituído pelo Projeto de Lei do Senado (PLS) nº288 do Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) (MOREIRA, 2018).

Ainda no século XX com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os novos fluxos migratórios e a consolidação de tratados internacionais demonstraram a defasagem do Estatuto do Estrangeiro frente às mudanças e resultando na escalada de resoluções normativas do CNIg e do CONARE, mas também de portarias ministeriais que atuavam a atender as demandas que surgiam (CLARO, 2020). E apesar do contexto de crise política e da crescente postura discriminatória por parte dos países do norte global a proposta avançou, com dificuldades, dada a pressão de instituições não governamentais como Cáritas, Missão Paz e Instituto de Migrações e Direitos Humanos, e foi aprovada pelo Senado (MOREIRA, 2018).

(...) Em 04 de agosto de 2015, o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados, onde passou a ser reconhecido como Projeto de Lei (PL) nº 2.516/2015.

Na Câmara dos Deputados, o Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), na qualidade de relator, realizou audiências públicas, abrindo, novamente, a interlocução com os interessados no tema. Pouco tempo depois, a comissão especial da Câmara aprovou o relatório do citado Deputado, cujo parecer foi favorável ao texto. Finda a etapa legislativa na Câmara dos Deputados, o texto aprovado foi remetido ao Senado Federal em dezembro de 2016, uma vez que sofreu alterações. Chegando à “Câmara

Alta”, o Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) nº 7/2016, apesar de algumas emendas e da batalha ideológica promovida por vários grupos, foi aprovado em 18 de abril de 2017, por unanimidade (MOREIRA, 2018, p. 317).

O texto foi sancionado pela Presidência da República, com cerca de 20 vetos e a Lei nº13.445 foi instituída no dia 24 de Maio de 2017 com *vacatio legis* de 6 meses, prazo para que o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Nacionalidade fossem revogados.

A nova lei avançou não só na participação social ativa em seu desenvolvimento, mas também na adoção de uma postura humanista frente à pessoa migrante. A norma baseia-se na dignidade da pessoa humana, na desburocratização da admissão e na substituição da figura do estrangeiro para o migrante. E apesar dos avanços, a norma foi promulgada com vetos do Congresso Nacional, dentre dos quais destacam-se: o referentes a definição de migrante, ao dispositivo que buscou garantir a livre circulação de povos originários, ao reconhecimento de vulnerabilidade da pessoa que responde a delito, a revogação de expulsões anteriores a 1988, a anistia dos migrantes irregulares ingressos no país antes de julho de 2016 e a ampliação da autorização de trabalho, sem autorização específica (MOREIRA, 2018).

O primeiro veto que a lei sofreu em sua promulgação é o do inciso I do artigo 1, que definiu migrante como sendo a pessoa que se desloca de um país ou região geográfica a outro, definição em concordância com a OIM, que admite o termo migrante como guarda-chuva, incluindo diversas categorias jurídicas de pessoas em mobilidade (CLARO, 2020). A justificativa do veto foi feita justamente pela amplitude do termo, podendo abranger situações imprevistas. No entanto, em contrapartida, a amplitude do termo possibilitaria a adaptação da lei futuramente a novas realidades, a autora ainda adiciona que baseado no artigo 5 da Constituição Federal “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” não havendo caráter de distinção para o princípio de igualdade, onde:

(...) a interpretação pro homine e consoante com a defesa de direitos humanos, consagrada no mesmo art. 5º, deve entender o conceito de residência de forma ampla, no sentido de morada, não da limitação legal daqueles imigrantes que obtiveram autorização de residência nos termos da Lei de Migração (CLARO, 2020, p.44).

A única limitação legal à igualdade é referente ao artigo 12 da Constituição que discorre sobre a elegibilidade a cargos da alta administração estatal que são resguardados pelo critério da nacionalidade originária, costume no direito internacional, que visa proteger o país (CLARO, 2020).

O Decreto Regulador, nº 9.199, foi editado pela Presidência da República em 20 de novembro de 2017 para a regulamentação de prazos, procedimentos, vistos humanitários, asilo, proteção de apátridas, entre outros. Contudo, Moreira argumenta que assim como a própria lei o decreto é passível de críticas, visto que apresenta incompatibilidades com a norma, como por exemplo a concessão de visto temporário, que ao colocá-lo em função da política migratória nacional congrega insegurança jurídica, dada a discricionariedade que pode admitir. Do mesmo modo, o Decreto diverge do diploma ao exigir comprovação de oferta de trabalho formalizado para a concessão do visto temporário de trabalho (MOREIRA, 2018).

O novo diploma conglomerava diversas fontes do direito, não só a Constituição mas também tratados ratificados, princípios, costumes do direito internacional quanto a direitos humanos e direitos específicos da pessoa em deslocamento. Ademais a norma tem como paradigma o reconhecimento da dignidade da pessoa humano e não mais a segurança nacional, como no Estatuto revogado, que de acordo com Claro, em 141 artigos originais mencionava a preocupação com a segurança nacional em cinco deles (arts. 2o, 21, 65, 68 e 71), o monitoramento do CNIg por parte do Conselho de Segurança Nacional em dois (arts. 128, § 2o e 129, § 2o) e a preservação dos interesses nacionais em dez dos artigos (1o, 2o, 3o, 7o II, 21, 57 § 2o, 65, 67, 110 e 130) (CLARO, 2020, p.46).

A Nova Lei de Migrações possui um caráter de descriminalização da pessoa migrante, como demonstrado em seu art. 123, onde aponta que ninguém será privado de liberdade por razões migratórias, ao menos que previsto em lei. Na contramão da norma o Decreto 9.199/2017 em seu artigo 172 apresenta que:

Art. 172. A entrada condicional no território nacional de pessoa que não preencha os requisitos de admissão poderá, na impossibilidade de retorno imediato do imigrante impedido ou clandestino, ser autorizada pela Polícia Federal, por meio da assinatura de termo de compromisso, pelo transportador ou por seu agente, que assegure o custeio das despesas com a permanência e com as providências necessárias para a repatriação do imigrante.

Parágrafo único. Na hipótese de entrada condicional prevista no caput, a Polícia Federal fixará o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o imigrante impedido ou clandestino permanecerá (BRASIL, 2017b).

Além disso, o Decreto ainda prevê em seu artigo 211 a possibilidade de prisão ou medida cautelar por parte do delegado da Polícia Federal, contrariando a norma no que diz respeito à prisão em razão de irregularidade migratória (MOREIRA, 2018). Destaca-se o fato de que a Lei de Migração também vem sendo regulamentada através de outros atos

administrativos, como é o caso das Portarias e Resoluções Normativas do CNIg, das Portarias do Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça, bem como das Portarias Interministeriais.

Ao estabelecer como princípio a não criminalização do migrante em razões migratórias a lei sanciona no capítulo IX penalidades administrativas a possíveis infrações, das quais se enquadram: a entrada não autorizada, a não regularização em prazo fixado, a permanência após o vencimento legal da documentação migratória, a não identificação no prazo estipulado, dentre outras medidas que podem ser observadas no artigo 109 da Lei 13.445/2017. As sanções sobre as infrações variam de multas a deportação (JARDIM, 2017).

De acordo com Guerra (2017) a figura do estrangeiro foi formada por exclusão, aquele que não o nacional, enquanto o nacional seria o sujeito natural do estado, aquele que em conjunto corresponde ao povo, os estrangeiros seriam aqueles que não cabiam em tal categoria. A Lei 13.445/2017 ocasiona uma mudança na nomenclatura e admite o tratamento da pessoa em deslocamento com migrante, regulando sobre: imigrantes, emigrantes, apátridas, residentes fronteiriços e visitantes. A norma inaugurou questões como a institucionalização de vistos humanitários, a busca por igualdade entre o nacional e o migrante de acordo com o artigo da Constituição Federal de 88 e a condenação da xenofobia (GUERRA, 2017).

A nova nomenclatura busca não enquadrar o indivíduo que não seja nacional em uma condição de forasteiro ou alheio ao local de residência como o termo estrangeiro anteriormente utilizado, a norma coloca o migrante em igualdade com os nacionais e implementa direitos que anteriormente não eram concebidos, conforme sistematizados abaixo:

(...) a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do imigrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; 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; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do imigrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; direito a abertura de conta bancária; direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em residência; e direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que

le são asseguradas para fins de regularização migratória (GUERRA, 2017, p. 1723).

A Lei de Migrações foi esculpida a partir do incremento do debate social em torno das migrações como o caso da chegada dos haitianos no Brasil, impulsionando debates sobre a acolhida, a desburocratização da admissão do imigrante, discriminação e xenofobia, ao mesmo tempo que evidenciou que a restrição do acesso ao território nacional impulsiona a insegurança e o uso de mecanismos criminosos de entrada (Asano e Timo apud Guerra, 2017)

A regulamentação sobre a da admissão e expulsão de migrantes é de competência de cada país, podendo estes admitir diversos mecanismos de restrições à entrada, que podem variar entre taxa de solicitação de visto, quotas de imigração, apresentação de documentação, entre outros. No Brasil, o documento de identificação aceitos foram ampliados com a nova norma, deixando de ser apenas o passaporte e o laissez-passer mas também agora são aceitos: autorização de retorno, salvo-conduto, carteira de identidade de marítimo, certificado de membro de tripulação de transporte aéreo, carteira de matrícula consular, documento de identidade civil ou equivalente, quando admitido por convenção ou tratado e outro que posteriormente possam ser reconhecidos pelo Estado (GUERRA, 2017).

Com a evolução das dinâmicas migratórias os Estados passaram a exigir documento de identificação para autorização de entrada em seu território e conforme citado anteriormente a Lei de Migração aumentou o rol de documentos aceitos para autorização de entrada. Para além do documento de identificação os Estados podem regular a entrada partir da concessão de uma autorização, que pode ocorrer através de vistos. A nova lei simplificou os vistos a cinco tipos e ainda regulamentou a entrada temporária para tratamento de saúde e a acolhida humanitária, demonstração do caráter humanista da norma que se somam a determinação de políticas públicas destinadas a pessoa migrante, para que essa acesse os direitos previstos em lei (CLARO, 2020).

A Lei 13.445/2017 se destina a pessoas em cinco situações: imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e pessoas apátridas conforme supracitado. A denominação dos protagonistas da lei é um avanço significativo frente ao Estatuto do estrangeiro que limitava sua aplicação aos não nacionais brasileiros, ao denominar as pessoas a qual a lei se destina busca-se aproximar-se da realidade de cada um e proporcionar uma regularização condizente a cada necessidade (CLARO, 2020). Quanto ao visto, a lei regulamenta que esses são a expectativa de ingresso no território, podendo ser dos seguintes tipos: visita, diplomático, temporário, oficial e de cortesia (GUERRA, 2017).

Contudo, apesar dos avanços que a lei representa na ampliação dos sujeitos ela não dispõe sobre migrações internas, forçadas e voluntárias, pois de acordo com os Princípios Norteadores do Deslocamento Interno (1998) o reconhecimento do deslocamento forçado implica em maiores obrigações estatais frente a esse migrante (CLARO, 2020).

Segundo o apresentado pela autora em *Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas* o Estatuto via os direitos do migrante de forma negativa, distanciando essa personalidade da dignidade humana ao negar direitos básicos. Em oposição a norma revogada, a Lei de Migração em seus 125 artigos faz alusão ao interesse nacional em dois desses, artigos 75 e 113, onde respectivamente tratam, da perda da nacionalidade de brasileiro naturalizado aquele que condenado por atividade nociva ao interesse nacional e que as alterações nos valores das taxas e emolumentos consulares se darão de forma a preservar o interesse nacional. Ademais, a norma não cita a segurança nacional, paradigma basilar no desenvolvimento de políticas migratórias até então.

Carneiro (2018) aponta para a pluralidade de mecanismo de obstrução à entrada, que solidificam a indesejabilidade da pessoa em deslocamento podendo esses serem físico, normativo, ideológico, tácito, explícito ou até mesmo financeiro, como por exemplo as taxas de solicitação de visto que são apresentadas pela autora como barreiras financeiras de entrada e por isso a preocupação do Estado brasileiro em resguardar-se para poder estipular a taxa que lhe convir.

Em seu artigo 45 a lei versa sobre o impedimento de ingresso no país, dentre os critérios estão: pessoa anteriormente expulsa, cujo os efeitos da expulsão ainda vigorem; pessoa condenada ou respondendo por ato terrorista e ou crime de guerra, genocídio, contra a humanidade ou agressão; pessoa passível de extradição segundo a lei brasileira, que esteja na listas de restrições por ordem judicial ou de compromisso assumido pelo Brasil; que apresente documento inválido, vencido, rasurado, falsificado ou então que não apresente documento de viagem ou de identidade admitido; que a viagem não condiga com o visto; que fraude informação na solicitação de visto ou que tenham praticados atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição Federal (BRASIL, 2017a).

Já em seu capítulo V a lei versa sobre a retirada compulsória do migrante, se resguardando da possibilidade de repatriação, expulsão e deportação. De acordo com o apresentado por Guerra em *A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos*, a implementação da deportação é de grande desafio, visto que a lei compromete-se a não criminalização por motivos migratórios e a garantia da liberdade do migrante. A deportação seria passível quando o migrante ingressante ou residente irregular

não se retirasse no prazo lhe determinado, onde a retirada compulsória é a consequência de um procedimento administrativo (GUERRA, 2017).

A privação da liberdade do migrante não pode acontecer por razões migratórias, ao menos quando previsto em lei, Tarcísio Jardim apresenta as razões pelo qual o cerceamento da liberdade é cabível:

E qual é a hipótese de privação de liberdade da Lei? A lei admite representação em casos de efetivação de deportação ou expulsão, pelo chefe da unidade da Polícia Federal perante o juízo federal (art. 48); considera hipótese de prisão em extradição, apesar de o extraditando poder responder em liberdade (art. 86); e insere somente um tipo no Código Penal, a fim de proibir a ação dos chamados “coiotes” (JARDIM, 2017, p.29)

Ademais, o novo diploma atualizou o regime de cooperação jurídica em matéria penal ao agregar a extradição outras duas modalidades de cooperação, sendo elas a transferência de pessoas condenadas e a transferência de execução de pena. Apesar de inicialmente a lei não buscar versar sobre criminalidades, a atualização se fez necessária uma vez que o Estatuto do Estrangeiro tinha competência sobre extradição e buscou-se não deixar lacunas (JARDIM, 2017).

De acordo com Guerra, em um sistema internacional onde o cenário se torna cada vez mais tenso, indiferente e violador dos direitos humanos, o Estado brasileiro inova, buscando desfazer as diferenças, construir uma sociedade igualitária, justa e protetora dos direitos humanos (GUERRA, 2017). Em um contexto de mundialização negativa e ascendência de ideologias de segurança territorial, fluxos migratórios vem sendo barrados de forma física, simbólica, política e fitossanitárias e a implementação de uma política migratória baseada em um paradigma humanista pelo Estado brasileiro representa uma amenização do próprio contexto, avançando no sentido de esperança (JARDIM, 2017).

Apesar da Lei de Migrações ter sido promulgada no Governo Temer, observa-se durante o período a decadência da agenda de direitos humanos, onde a conduta internacional do mandato era definida a partir do pragmatismo econômico voltado ao estreitamento das relações com economias do norte global (VENDRUSCOLO, 2021). Contudo, Michel Temer assume diante de uma crise imigratória, que foi regida a partir de deportações, sanções à Venezuela e desinformação de dados, que levaram a má condução da política migratória. Ademais, a autorização de entrada de venezuelanos foi conduzida pela Polícia Federal, política criticada pela militarização da assistência humanitária. E apesar das controvérsias e desinteresse de seu governo quanto à migração, Michel Temer assina ao final de seu mandato

o Pacto Mundial para Migração que busca assegurar a segurança, igualdade, legalidade dos processos de migração e o acesso da pessoa em deslocamento a serviços básicos (OLIVEIRA, 2020).

Para Uebel e Ranincheski (2017) o governo é marcado, assim como os anteriores, pela falta de agenda objetiva para as migrações. Segundo os autores, as principais resultados da agenda governamental migratória foram: a recategorização de sírios e haitianos como portadores de visto humanitário, residentes permanentes e imigrantes econômicos a fim de desobrigar o Estado; a barreira ao fluxos de venezuelanos pela culpabilização do governo pelos fluxos migratórios e a adoção de discursos condenatórios; contingenciamento orçamentário revisão de programas de assistência humanitária com o encerramento da Missão humanitária no Haiti; privatização da ajuda aos refugiados; segregação dos grupos de imigrantes pelos “muros” e barreiras à inserção no mercado de trabalho; e a remigração aos países vizinhos consequência da conjuntura política, econômica e o aumento do discurso xenofóbico observasse o aumento da remigração de africanos, latino americanos e caribenhos a países vizinhos (UEBEL, RANINCHESKI, p. 93-94, 2017) .

Oliveira (2020) aponta que a acolhida de haitianos que está em vigor no país desde 2018 se deu em parte pela busca da federação de ganhar visibilidade no cenário internacional, ao chefiar a missão de paz o país buscou se projetar como possibilidade para contribuição da segurança internacional e a promoção dos direitos humanos. De acordo com Uebel (2019) a acolhida brasileira e a promoção de vistos humanitários se dão por uma racionalização além da promoção da dignidade da pessoa humana, isto é, é uma ferramenta que pode ser utilizada para desviar atenção de ataques, oposições, contexto político-econômico e a promoção da imagem do país no cenário internacional, o que pode ser observado ainda no mandato de Jair Bolsonaro onde a continuidade da operação acolhida é observada como uma estratégia de desmoralização do regime bolivariano e de Nicolás Maduro, ao passo que a operação em Boa Vista (RR) era utilizada como trunfo no sistema internacional (MENDES, MENEZES, 2019).

Mesmo antes a sua ascensão à presidência da república, Jair Bolsonaro adotava um discurso de não apenas desinteresse a agenda de migração, mas de ódio quanto a figura de imigrantes provindos de países em desenvolvimento, a gestão do então presidente foi marcada pela retomada do paradigma da segurança nacional, lógica que foi compelida pela realidade pandêmica.

Uma das primeiras medidas do governo Bolsonaro quanto a políticas migratórias foi a retirada do país do Pacto Mundial para Migrações sob a justificativa que o mesmo ditava normas que superariam a soberania estatal ao desamparar o país regular os fluxos migratórios

de acordo com seus interesses, marcando o retorno da prerrogativa dos interesses estatais para regulamentar a política migratória e se distanciando das diretrizes baseadas na dignidade da pessoa humana (MENDES, MENEZES, 2019).

A publicação da Portaria n° 666 no dia 26 de julho de 2019 foi a concretização do viés xenofóbico do então presidente, ao resgatar ao moralizar a imigração sobre a figura de um bom e de um mal migrante e possibilitar a qualificação do mesmo como ilegal. Conforme demonstrado por Chaves e Ruseishvili (2020) a portaria não apenas reinaugura o campo semântico do imigrante como risco ao subjugar essa figura ao caráter de periculosidade mas também regula a normativa de ilegalidade, se opondo a perspectiva utilizada na Lei de Migração da não criminalização da pessoa em deslocamento e sim fazer referência a sua (ir)regularidade a partir de penalidades administrativas.

Para os autores, a portaria mesmo que revogada representa um momento histórico específico para além da regulamentação que ela implementou pois ela caracteriza uma nova lógica de legislação migratória nacional moldada pela governança global sobre migrações e a racionalidade neoliberal, isto é, utiliza-se do direito soberano de controle de população para criar um regime de interpretação flexível que subjuga o imigrante a risco permanente do controle regulatório do Estado.

Em *Deportabilidade: um novo paradigma na política migratória brasileira?* Svetlana Ruseishvili e João Chaves (2020) apontam para o aspecto pessoal que a tipificação de pessoa perigosa assumia na norma. O art. 2° da Portaria n° 666 estipula que essas poderiam ser “pessoas que tenham cometido, ou sejam **suspeitas** de envolvimento com crimes graves (tráfico de drogas, terrorismo, pornografia infantil, etc.) ou de repressão bastante específica (torcida com histórico de violência em estádios);” (CHAVES, RUSEISHVILI, 2020, p.20, grifo próprio). Além disso, a tipificação avança quando no §1° do mesmo artigo adicionasse como fundamento da sentença investigações criminais e informações de inteligência, critérios que demonstrariam a desvinculação da deportação a uma condição de irregularidade para uma percepção de periculosidade.

Em 11 de outubro de 2019 a Portaria n°666 é revogada pela Portaria n°770, após a mobilização social pela ilegalidade da norma frente a Nova Lei de Migrações e a Constituição brasileira, contudo os preceitos (re)introduzidos para regulamentação migratória permanecem. Em um contexto de avanços simbólicos na garantia dos direitos da pessoa em deslocamento a portaria representou a capacidade de produzir legalmente a ilegalidade do imigrante, em um aparato normativo construído para a não criminalização do mesmo. A norma marcaria então

uma ruptura com o processo de solidificação de políticas migratórias a partir do viés humanitário e a retomada do paradigma de segurança pública.

O Estado que cria a figura de deportação sumária como mecanismo de expulsão de estrangeiros sem, contudo, possuir meios políticos, econômicos e humanos para implementar um regime efetivo de deportação, faz isso para concretizar o seu direito soberano de controle de população ao menos como efeito de formação discursiva (CHAVES, RUSEISHVILI, 2020, p.35).

A dicotomização entre um bom imigrante e um mal imigrante não só coloca um caráter moral sobre essa pessoa mas também o coloca sob a ameaça permanente de ser deportado sumariamente. Conforme demonstrado pelo trecho acima, a aplicabilidade da norma era baixa, contudo atuava efetivamente como mecanismo de constrangimento simbólico que produz efeitos econômicos e políticos sobre a vida do imigrante, ao declarar a provisoriedade e moralização da sua estadia (CHAVES, RUSEISHVILI, 2020). Contudo, no mesmo ano o então presidente decretou, de forma unilateral a dispensa de vistos de turismo para nacionais dos EUA, Canadá, Japão e Austrália, desconsiderando o princípio da reciprocidade e denotando a construção da figura do imigrante (in)desejável.

Segundo Pereira e Quintanilha (2021) o capitalismo neoliberal tenta impelir a migração sem a concessão de direitos do deslocado e que concomitantemente a esse processo a crise sanitária em decorrência a COVID-19 fizeram com que o controle migratório do governo Bolsonaro apresenta algumas especificidades, como por exemplo o fechamento das fronteiras terrestres a venezuelanos, impossibilitando na prática o processo de acolhida humanitária, soma-se ainda a portaria 120 que suspendeu a solicitação de refúgio sobre a mesma prerrogativa sanitária. A preocupação com a propagação da doença no território brasileiro aparece no entanto como preocupação apenas no contexto de barreiras terrestres do norte do país, visto que enquanto a norma estava em vigência não havia regulamentação quanto às fronteiras aéreas e voos provenientes de países com foco da doença.

Em 2021 a Portaria 655 suprime a diferenciação quanto à venezuelanos e retorna a solicitação de refúgio, contudo com restrições. Apesar da Portaria 120 ter sido editada e posteriormente revogada seus efeitos foram significativos na (não)regularização dos migrantes que entraram no país por vias terrestres enquanto a norma estava em vigência. A dificuldade na regularização da estadia favoreceu para que no ano de 2020 as deportações crescessem no país 5.700% em relação ao ano anterior. Soma-se ao nicho de transgressões cometidas durante a pandemia pelo governo Bolsonaro a denúncia e deportação de imigrantes que buscaram o Sistema Único de Saúde (SUS), a criminalização de pessoas em situação de

irregularidade mesmo com a suspensão dos prazos de regularização e a dificuldades de acesso aos serviços públicos e ao mercado de trabalho (PEREIRA, QUINTANILHA, 2021).

A ambiguidade da política migratória demonstraria então que o Brasil não é contra a pessoa a ele diferente, a imigração, onde a elite seja xenofóbica a todos. O que se nota seria na verdade o racismo estrutural contra indígenas e negros sob a roupagem de uma xenofobia seletiva que repercute nas estruturas municipais, estaduais e federais da política migratória brasileira e que por sua vez reverbera de forma opressora e discriminatória na pessoa em deslocamento (PEREIRA, QUINTANILHA, 2021).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo ao debruçar-se sobre as principais legislações e paradigmas da política migratória brasileira durante o período de 1889 ao ano de 2022 dá a possibilidade de retratar através da bibliografia apresentada como o Brasil construiu a figura de indesejabilidade de imigrantes e como as novas conjunturas buscaram superar o histórico de marginalização sobre o qual a essas pessoas eram subjugadas.

No bojo da historicidade da constituição do Brasil como Estado-nação se encontra o trabalho escravo de negros africanos e indígenas de povos originários, cujo os primeiros adentraram o país através da imigração forçada trazidos como mercadorias. Contudo, com a abolição do trabalho escravo no país tais “mercadorias” perderam sua funcionalidade para elite brasileira, que para ser desvinculada do tráfico negreiro passa a incentivar a imigração europeia, utilizando-se de teorias como a do darwinismo social para justificar suas ideologias eugenista de embranquecimento da sociedade, onde o negro, retratado como mercadoria, já havia tido sua função social exaurida passando a ser marginalizado e excluído da sociedade.

À época da consolidação da República Federativa do Brasil a imigração de europeus passou a ser ainda mais incentivada, através de subsídios e campanhas de captação de mão de obra. O estrangeiro assalariado era colocado como um vetor para o desenvolvimento do país, ademais, este também cumpriria o papel social-ideológico de europeizar o Brasil, servindo assim para apaziguar o complexo de vira-lata da alta sociedade brasileira. Entretanto, para que esse objetivo fosse concluído o europeu não poderia ser europeu, ele tinha que se tornar brasileiro, momento em que irrompe as facilidades para a naturalização desses imigrantes e políticas públicas para que os mesmos fossem assimilados pela cultura brasileira, ainda incipiente.

No entanto, observa-se que a política de incentivo a imigração não buscou apenas trazer novos residentes ao país visando o desenvolvimento econômico da nação, ela perpassa sobre um ideal de cidadão, aquele que possuía um perfil específico condizente aos objetivos do governo, e sobre esse recairia o título de bom imigrante, aquele desejável para formação social. Por oposição e exclusão formou-se também o ideal de migrante indesejável, aquele com o qual não queriam ser associados, dentro dessa designação estavam: negros, vadios, mães solteiras, idosos, orfãos, ciganos, deficientes, dentre outras categorizações citadas anteriormente no decorrer do trabalho.

As especificidades da sociedade e da realidade brasileira no período transformaram-se em mecanismos de repressão dentro da política migratória, participando dos meandros da

construção histórica do conceito de migrante indesejável no país, que perdura ainda hoje, evoluindo e adaptando-se às novas conjunturas. De acordo com o Uebel (2018) a política migratória seria a expressão de uma política externa migratória, isto é, os mecanismos de regulamentação surgem de proposições e objetivos governamentais frente à realidade doméstica do momento e das demandas internacionais lhe impostas. O autor evidencia em suas análises a importância da percepção de cada governo para as determinações de política migratória, aspecto retratado também por Carneiro (2018) ao denunciar a sumariada discricionariedade que o poder executivo possui nos diplomas de regulamentação migratória, o que afeta a habilidade da norma em resguardar o migrante, fazendo com o mesmo permaneça sobre o constante constrangimento da volatilidade da sua estadia.

Ainda sobre conjunturas e especificidades, observa-se a simbologia da mudança de percepção do colono-imigrante para anarquista-estrangeiro que decorreu devido a uma quebra de expectativas quanto a figura do imigrante ainda na Primeira República, quando as políticas de incentivo a imigração que buscavam agricultores para atuar no interior do país não surtiram o efeito esperado, os fluxos migratórios passaram a se dirigir aos centros urbanos ressaltando os problemas da urbanização país e os estrangeiros integrarem a frente de movimentos sociais, principalmente os de cunho trabalhista. Incorreu uma quebra de “expectativa” frente a função que se esperava que essas pessoas assumissem na sociedade brasileira, o que funcionou como estopim para que o imigrante fosse utilizado como bode expiatório para os problemas da república (MORAES, 2016).

Desde então observa-se a escalada dos mecanismos e da ideologia de repressão ao imigrante indesejável, figura envolta sobre a percepção de ameaça aos interesses e a segurança nacional, sob a prerrogativa de um potencial de delinquência e de interesses adversos aos da nação. Observou-se que a exacerbação do nacionalismo foi um mecanismo utilizado a partir de 1930, em um contexto de crise econômica o mecanismo foi colocado como prática para superação e garantia do desenvolvimento nacional. Dentro da política migratória, a política nacionalista traduziu-se em uma ideologia de favorecimento do trabalhador nacional em frente ao desemprego no país e a nacionalização de empresas, que determinava um quorum mínimo de empregados brasileiros (GERALDO, 2007).

Durante os governos Vargas (1930-1945) destacaram-se ainda a: degeneração de características individuais na autorização de entrada; a barreira financeira a entrada, admitindo apenas o que pudessem arcar com os custos de estabelecimento; a barreira moral a entrada, qualificando organizações familiares a partir de um conceito de família ou não; a Lei de Cotas que buscou uma integração étnica, condicionando o maior fluxo migratório a

nacionalidades já estabelecidas no país; e o estabelecimento de relações para migrações (GERALDO, 2007).

Observa-se que havia uma dualidade entre um estrangeiro que não era bem vindo e a necessidade de assimilação daquele estrangeiro desejável, aquele que era convidado e se adequava aos critérios de entrada, contudo ao passo que o segundo era aceito no país era submetido a uma política de censura a nacionalidade que trazia consigo, onde a assimilação cultural ocorria pela distribuição dessa população no território nacional, para que não houvessem em núcleos coloniais a predominância de uma cultura que não a brasileira, além da repressão do ensino e imprensa em língua que não a portuguesa.

Ainda na Era Vargas há o embrião da regulamentação da retirada compulsória e a atuação da polícia no registro e fiscalização de processos migratórios e dos próprios migrantes em si, aspecto que não foi superado, mesmo na política atual.

Diante da doutrina de segurança da Ditadura Militar foram poucas as políticas migratórias do período, contudo as políticas públicas do governo tinham consequências migratórias, como os casos de exílio e apatridia por perseguição, além de do aumento dos mecanismos de policiamento através de investigações, que aumentou a discricionariedade sob o imigrante para o policiamento federal, além do Poder Executivo, consequentemente, observa-se a ampliação dos mecanismos de constrangimento de constrangimento simbólico sobre o migrante.

De acordo com Cynthia Carneiro (2018), o Estatuto do Estrangeiro e seu decreto regulamentador compactuam com os paradigmas migratórios da Primeira República e da era Vargas ao ter como características a concentração de competências no Poder Executivo e a basilar prerrogativa que as transgressões aos direitos dos migrantes são em favor da manutenção da ordem e segurança nacional. De acordo com a autora todas as políticas migratórias são comentadas marcadas pela “seletividade na entrada, discricionariedade na decisão de permanência, presunção do estado de necessidade e de defesa em relação ao estrangeiro, e de que sua presença no território nacional seja vista como potencial ameaça a segurança do Estado ou ao emprego dos brasileiros” (CARNEIRO, C., 2018, p.73)

Destaca-se que a Nova Lei de Migração foi a primeira política do período estudado a se preocupar com a garantia dos direitos da pessoa em deslocamento, até então o direito internacional era invocado apenas na justificativa da soberania estatal em regular a entrada e estadia do estrangeiro em seu território. Apesar de anteriormente o Brasil estar inserido nos debates sobre o reconhecimento e internacionalização dos direitos humano, além de ter assinado e ratificado tratados internacionais criou-se um estado de exceção pelo qual

delimitou-se os contornos da (i)legalidade da migração por leis discriminatórias, concretizando esse estado jurídico que possibilita o governo criar normas ilegais dentro da legalidade (CARNEIRO, 2018).

Denota-se o avanço simbólico na construção do novo diploma ao ter possibilitado a participação social na sua construção, além do mais destaca-se a postura humanista que busca desburocratizar a admissão do imigrante e a substituição nominal de estrangeiro para migrante. Contudo, apesar dos avanços significativos na construção da norma há em contrapartida que se destacar as divergências introduzidas pelos vetos que ela sofre e sobre seu decreto regulamentador. Conforme analisado no decorrer da pesquisa, destacar-se-há dois aspectos de incongruência: o veto a definição proposta de migrante como um termo guarda-chuva conforme indicado pela OIM e o artigo 211 do Decreto 9.199/2017 que resguarda a possibilidade de prisão ou medida cautelar do migrante quando solicitada pelo delegado da Polícia Federal, divergindo da ideologia de descriminalização do migrante e da própria norma que garantia que esse não teria sua liberdade cerceada por motivo de irregularidade migratória.

A Nova Lei de Migração tem como princípio a não criminalização do imigrante e mesmo buscando restringir a possibilidade de prisão mantém integralmente a sua possibilidade ao regulamentar não só a detenção do imigrante em áreas de fiscalização, mas também a prisão do residente irregular desde que submetida à Justiça Federal. A Lei de Migração herda implicitamente a o paradigma jurídico da segurança nacional e a proteção ao trabalhador brasileiro porém apresenta como inovação o paradigma da descriminalização e a consagração da dignidade humana da pessoa em mobilidade, no entanto o diploma ainda prevê meios para saída compulsória e principalmente acompanha a racionalidade jurídica da instituição do indesejável e da proibição de entrada.

Posto isto, nos cinco anos de vigência da norma que foram por esse estudo analisados constatou-se que a Lei 13.445/2017 superou em seu diploma o paradigma da segurança nacional em não mencioná-lo em nenhum de seus artigos, buscou superar a ideologia de sobreposição dos interesses nacionais frente aos direitos do imigrante, contudo a norma supera porém a estrutura na qual ela se insere não. O viés do interesse e da segurança nacional permanece no imaginário da sociedade brasileira, assim como o estranhamento quanto a figura do migrante, o reconhecimento do mesmo como outro e a falta de reconhecimento do imigrante como pessoa incubida de direitos. Os constrangimentos são perpetuados através das estruturas pelas quais as políticas migratórias acontecem, em âmbito municipal, estadual e

nacional e pela comunidade, que se concretizam na dificuldade de integração do imigrante indesejável na sociedade.

Ressalta-se que esses mecanismos de opressão são observados principalmente em casos de imigrantes vulneráveis, que advém de contextos de insegurança econômica e social, como os casos recentes de haitianos e venezuelanos, opressões que são salientadas por características individuais como gênero, nacionalidade, etnia, condições financeiras e estrutura familiar compactuando com os estereótipos socialmente formados desde a Primeira República. Destaca-se ainda o policiamento e a atuação da Polícia Federal como mecanismo opressor da política migratória no processo de regularização de documentos e estadia do imigrante que perdura desde o Governo Vargas e que não foi superado na Lei de Migração conforme observado no Decreto 9.199/2017:

Art. 58. Compete à Polícia Federal:

I - organizar, manter e gerir os processos de identificação civil do imigrante;

II - produzir a Carteira de Registro Nacional Migratório; e

III - administrar a base de dados relativa ao Registro Nacional Migratório (Brasil, 2017b)

Apesar de existirem instituições especializadas em migrações em âmbito federal, a regulamentação do imigrante ainda é feita pela Polícia Federal, o que significa que o órgão que lida diariamente com essas pessoas em deslocamento, muitas vezes fragilizadas, é um órgão de policiamento, que por si apresenta a imponência e constrangimento da sua função. As inovações da norma não reverberam com a mesma relevância sobre a estrutura que a mesma está inserida de forma que se pudesse superar a construção histórica de (in)diferença e a de moralização da migração.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Justiça do direito**, v. 31, n. 2, p. 208-228, 2017. <https://doi.org/10.5335/rjd.v31i2.7147>

BATISTA, Vanessa Oliveira; PARREIRA, Carolina Genovez. Perspectivas jurídicas da política migratória no Brasil. **Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI/UFU**, v. 1, p. 6828-6851, 2013

BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. Elsevier Brasil, 2004.

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

BRASIL. Decreto nº 24.215, de 9 de maio de 1934. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros em território nacional. **Câmara**, 1934b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24215-9-maio-1934-557900-publicacaooriginal-78647-pe.html>.

BRASIL. Decreto nº 24.258, de 16 de maio de 1934. Aprova o regulamento da entrada de estrangeiros em território nacional. **Câmara**, 1934a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24258-16-maio-1934-557864-publicacaoorigi-nal-78583-pe.html>.

BRASIL. Decreto-Lei n. 406, de 4 maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. **Câmara**, 1938a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Decreto-lei nº 479, de 8 de junho de 1938. Dispõe sobre a expulsão de estrangeiros. **Câmara**, 1938b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-479-8-junho-1938-349695-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração. **Presidência da República**, Brasília, DF, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm.

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. **Presidência da República**, Brasília, DF, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da**

República, Brasília, DF, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921. Regula a entrada de estrangeiros no território nacional. **Câmara**, 1921. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4247-6-janeiro-1921-568826-publicaca-ooriginal-92146-pl.htm>>.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2017a. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>.

BRASIL. Decreto n. 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. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2017b. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/Decreto/D9199.htm.

CARNEIRO, Cynthia Soares. Políticas Migratórias no Brasil e a instituição dos “indesejados”: a construção histórica de um estado de exceção para estrangeiros. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 16, n. 22, p. 56-85, 2018.
<https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v16i22.p56-85.2018>

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Imigrantes indesejáveis. A ideologia do etiquetamento durante a Era Vargas. In: **Revista USP: São Paulo**, n. 119, outubro/novembro/dezembro 2018, p. 115-130. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i119p115-130>

CASTRO, Mary Garcia. Migrações internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 16, n. 31, p. 7-36, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil, Brasília, Ed. 2011.

CHAVES, João; RUSEISHVILI, Svetlana. Deportabilidade: um novo paradigma na política migratória brasileira?. **Plural**, v. 27, n. 1, p. 15-38, 2020.
<https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs.2020.171526>

CLARO, Carolina de Abreu Batista. As Migrações Internacionais no Brasil sob uma Perspectiva Jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. **Cadernos Obmigra**, v. 1, n. 1, p. 119-210, 2015.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos direitos humanos. Cultura dos direitos humanos**. São Paulo: LTR, p. 52-74, 1998.

CORRÊA, Maxilene Soares. **Direito Internacional da Migração: Apontamentos epistemológicos**. 2017. Dissertação de Mestrado.

FURQUIM, GABRIEL MARTINS. A política criminal-migratória no Estado Novo: da perseguição à criminalização.

GERALDO, Endrica. O "e; perigo alienígena" e; política imigratória e pensamento racial no governo Vargas (1930-1945). 2007. Tese de Doutorado. [sn].

GUERRA, Maria Pia dos Santos Lima. Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: a construção do constitucionalismo brasileiro na primeira república. 2012.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.28937>

IOTTI, Luiza Horn. A política imigratória brasileira e sua legislação: 1822-1914. **X ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA. Anais [...]. Santa Maria, Rio Grande do Sul: Universidade Federal de Santa Maria**, 2010.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. A lei migratória e a inovação de paradigmas. **Cadernos de Debates, Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 12, n. 12, 2017.

KOIFMAN, Fabio. **Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)**. editora José olympio, 2015.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do "rótulo" da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 28, p. 151-166, 2020. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006009>

MENDES, José Aurivaldo Sacchetta Ramos; DE MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: "perigo estrangeiro" e retorno à ideologia de segurança nacional. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, n. 247, p. 302-321, 2019. <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019.n247.p302-321>

MENDES, Aylle de Almeida; BRASIL, Deilton Ribeiro. A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes. **Sequência** (Florianópolis), p. 64-88, 2020. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p64>

MORAES, Ana Luisa Zago de. A formação da política imigratória brasileira: da colonização ao Estado Novo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 32, 2014. <https://doi.org/10.22456/0104-6594.70460>

MORAES, A. L. Z. de. **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós- Graduação em Ciências Criminais, PUCRS. Porto Alegre, 2016a.

MORAES, ANA LUISA ZAGO. **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. São Paulo, 2016b.

MOREIRA, Thiago Oliveira. A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira. 2018. Tese de Doutorado. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em:
<<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>.

OLIVEIRA, Cesar Augusto Tavares. A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada. **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 17, n. 34, p. 296-309, 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. Saraiva Educação SA, 2013.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto internacional**, v. 33, p. 47-69, 2011.

ROTTA, Edeimar; ROTTA, Diego Guilherme; LAGO, Ivann Carlos. Neoconservadorismo e políticas migratórias: o Brasil rumo ao retrocesso?. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 19, n. 2, p. e36876-e36876, 2020. <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2020.2.36876>

SALLES, Denise M. N. N. L.; GONÇALVES, Fernanda C. N. I. A Atuação do Estado Brasileiro na Proteção dos Refugiados: A distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. 3º Seminário de Relações Internacionais Graduação e Pós-Graduação da ABRI 29 e 30 de setembro, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, [s.d.].

SILVA, Henrique Augusto Saraiva da. A política migratória brasileira: as migrações no governo Bolsonaro. 2021.

TARGIONI, Paolo. **Políticas migratórias, biopolítica e Estado**. In: GT 16 - Migrações internacionais, Estado, controle e Fronteiras. Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs. Caxambú: 23 a 27 de outubro de 2017.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Orientadora: Sonia Maria Ranincheski. 2018. 631 f. 2019. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais)–Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; RANINCHESKI, Sonia. Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. *Oikos*, v. 16, n. 2, 2017.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Governança migratória na administração Rousseff: panoramas e o visto humanitário. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 16, p. 100-134, 2019. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v8i16.9855>