



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE DIREITO (FD)
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PROPOSTAS DE MUDANÇAS PARA A POLÍTICA
MIGRATÓRIA BRASILEIRA COM BASE NO PROJETO
DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO**

ÁTILA RABELO TAVARES DA CÂMARA

Brasília – DF

2015

ÁTILA RABELO TAVARES DA CÂMARA

**PROPOSTAS DE MUDANÇAS PARA A POLÍTICA MIGRATÓRIA
BRASILEIRA COM BASE NO PROJETO DA NOVA LEI DE
MIGRAÇÃO**

Monografia apresentada no Departamento de Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Inez Lopes

Brasília – DF

2015

ÁTILA RABELO TAVARES DA CÂMARA

**PROPOSTAS DE MUDANÇAS PARA A POLÍTICA MIGRATÓRIA
BRASILEIRAS COM BASE NO PROJETO DA NOVA LEI DE
MIGRAÇÃO**

Monografia Aprovada pela Seguinte Comissão Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Inez Lopes
Universidade de Brasília – FD/UnB
Orientadora

Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti
Universidade de Brasília – CEPPAC/ICS/UnB
Examinador

Dr^ª. Tania Tonhati
Universidade de Brasília – ObMigra/ICS/UnB
Examinadora

Dedico este trabalho
A todos aqueles que migram,
Atravessam, erram, vagam e singram,
Corajosamente em busca do melhor atalho.

AGRADECIMENTOS

Tenho muito a agradecer.

Primeiramente, ao Eterno, fonte infindável de luz e inspiração.

Agradeço à minha orientadora, Prof. Dr. Inez Lopes, por seu exemplo como educadora, pela dedicação ao ensino e à pesquisa, pela acessível transmissão de saberes, pela cordialidade que sempre fez a diferença em sala de aula, e também por ter acreditado neste estudo e por ter fornecido orientações precisas que possibilitaram sua concretização;

Agradeço ao Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti, por gentilmente ter aceitado fazer parte da banca desta monografia, e também por todos os ensinamentos e orientações em torno do tema das migrações, bem como o apoio e a atenção com que sempre fui recebido desde a primeira vez em que estabelecemos contato;

Agradeço à Tania Tonhati, que também gentilmente aceitou tomar parte nesta banca, e por suas contribuições no sentido de instigar novas reflexões sobre o tema das migrações, compartilhando conhecimentos que enriqueceram a forma como esse estudo foi originalmente concebido;

Agradeço aos meus colegas de curso, em especial aos mais chegados: Márcio Tancredi, Thalitta Viana, Nadia Reis, Daniella Valentim, Paulo Alves e Lucas Portela, uma verdadeira liga da justiça cuja fortaleza e espírito de equipe foram essenciais para que esse curso fosse concluído de modo tão significativo;

Agradeço a meus colegas de trabalho que há tempos lidam diariamente com questões migratórias sob a lente da dignidade da pessoa humana, em especial Fábio Muller, Nara Reis, Márcia Teixeira, Cláudia Cardoso, Patrícia Carvalho, Weber Queiroz, Vanessa Rezende, Zael Batalha, Felipe Gomes, Cristiane Almeida e Márcia Ayan, ao lado de quem tanto pude aprender ao longo dos últimos anos;

Agradeço à equipe do Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH, em especial à Irmã Rosita, à Bárbara, ao Daniel, às Luizas, à Paula e à Fátima, com os quais tenho tido o privilégio de trabalhar como voluntário nos últimos meses, e que diariamente me mostram exemplos de incansável dedicação e superação, de modo a tornar possível unir esforços e recursos escassos em prol de ações efetivas de acolhimento aos migrantes e refugiados;

Agradeço à minha família e aos meus amigos, pois cada um a seu modo soube me impulsionar, me incentivar, me alegrar ou, pelo menos, me compreender por conta de minhas ausências e omissões em decorrência do tempo dedicado a esse curso;

Por fim, agradeço ao meu amor, que chegou há pouco, mas em boa hora, para me fazer, de maneira tão terna, inspirar, suspirar, respirar a celebração por tudo o que foi feito, e a esperança por dias ainda melhores no futuro.

Outrora, eu era daqui, e hoje regresso estrangeiro,
Forasteiro do que vejo e ouço, velho de mim.
Já vi tudo, ainda o que nunca vi, nem o que nunca verei.
Eu reinei no que nunca fui.
Fernando Pessoa

RESUMO

Este estudo investiga o tema dos fluxos de migração de pessoas para o Brasil no início do século XXI, considerando as recentes perspectivas de alterações no tocante à legislação migratória brasileira, consubstanciadas e discutidas por meio de Projetos de Lei (PL 2.516/15, renumerado a partir do PLS 288/13, e apensado o PL 5.655/09) em tramitação junto ao Poder Legislativo, no ensejo de identificar as principais propostas de mudanças, em termos de princípios, características e tendências, bem como de apontar propósitos que tenham motivado tais mudanças. Para tanto, são consideradas abordagens teóricas relevantes para a compreensão dos principais conceitos e aspectos pertinentes à migração internacional, bem como de princípios e fontes aplicáveis ao marco legal sobre migrações no Brasil. Em seguida, a terceira parte discorre acerca da metodologia proposta para investigação de documentos referentes às propostas de mudança na legislação brasileira sobre migrações. A quarta parte apresenta os resultados da pesquisa, examinando como podem ser contextualizadas as mudanças no marco legal sobre migrações no Brasil, buscando salientar seus principais aspectos, bem como promover uma análise crítica das alterações propostas. Por fim, as conclusões do estudo são reunidas à guisa de considerações finais, denotando aspectos relevantes às propostas de alteração no PL 2.516/15, bem como das mudanças decorrentes de sua aprovação em relação ao modo como se concebe e se executa a política migratória brasileira.

Palavras-chave: Migração – Legislação migratória – Política migratória

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Repartição de competências entre instâncias governamentais	39
Quadro 02 – Sugestões da Rede MiR para alterações no PL 2.516/15	49

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
CEPPAC/UnB	Centro de Estudos e Pesquisas sobre América Latina e Caribe
CGPI	Coordenação-Geral de Polícia de Imigração/DPF
CNIg	Conselho Nacional de Imigração/MTPS
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados/MJ
DEEST	Departamento de Estrangeiros/MJ
DIPr	Direito Internacional Privado
DPF	Departamento de Polícia Federal/MJ
FD/UnB	Faculdade de Direito da UnB
IMDH	Instituto para Migrações e Direitos Humanos
MiR	Rede Solidária para Migrantes e Refugiados
MJ	Ministério da Justiça
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
OBMigra/UnB	Observatório das Migrações Internacionais
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
2 – MIGRAÇÕES À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO	19
2.1 – Conceitos relevantes a respeito das migrações	20
2.2 – Institutos do Direito Internacional Privado no tocante às migrações	25
2.3 – Princípios e fontes pertinentes ao fenômeno das migrações.....	29
3 – CONCEPÇÃO DO PROJETO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO	33
3.1 – Problemas apontados para o atual Estatuto do Estrangeiro	33
3.2 – A concepção do Projeto da Lei de Migração	42
4 – ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO	46
4.1 – Apreciação do PL 2.516/15 conforme informe da ABA	46
4.2 – Propostas para aprimoramento do Projeto de Lei de Migração	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

A migração é um fenômeno complexo cujas características, causas e consequências vêm mudando com o decorrer do tempo. Nessa perspectiva, a questão migratória se encontra em grande ascensão nas últimas décadas, principalmente a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial, quando os fluxos se intensificaram de maneira nunca antes vista.

Na conjuntura atual, o tema da imigração está em pauta no mundo todo. Nos últimos meses, vêm sendo noticiados cotidianamente os desafios da migração em diversas regiões do mundo. No Brasil, observa-se elevação no número de imigrantes. O país recebeu nos últimos anos mais migrantes do que recebeu na década anterior, o que sugere o país pode aperfeiçoar seus marcos legais e políticas decorrentes em âmbito migratório, de modo a se adequar às novas realidades e demandas em torno desse tema.

Este estudo se consiste de uma investigação sobre o tema dos fluxos de migração de pessoas para o Brasil no início do século XXI, considerando as recentes perspectivas de alterações no tocante à legislação migratória brasileira, consubstanciadas e discutidas por meio de Projetos de Lei (PL 2.516/15, renumerado a partir do PLS 288/13, e apensado o PL 5.655/09) em tramitação junto ao Poder Legislativo, no ensejo de identificar as principais propostas de mudanças, em termos de princípios, características e tendências, bem como de apontar propósitos que tenham motivado tais mudanças.

Nos últimos anos, o tema das migrações vem se tornando mais complexo, diante da diversificação e da intensificação dos movimentos migratórios em escala global, e há abordagens que reconhecem tal aumento da complexidade no fenômeno migratório em âmbito global por parte de diversos estudiosos do assunto (SAYAD, 1998; MASSEY et al., 1993; CASTLES; MILLER, 2009; CAVALCANTI, 2005; SILVA, 2005; BAENINGER, 2008; LOPES, 2009), de modo que tais abordagens são erigidas a partir de distintas perspectivas e interesses envolvidos.

Cabe salientar a emergência de um contexto jurídico, político, econômico, social e cultural que caracteriza o cenário internacional ao longo dos últimos anos, o qual decorre de marcantes acontecimentos que afetaram a ordem mundial, tais como: novas barreiras, restrições e mecanismos de controle no âmbito da migração de pessoas em

escala global; o advento de crise financeira que acomete já há alguns anos algumas das principais economias mundiais; a criação e a ampliação de acordos com vistas à livre circulação de pessoas entre nações integrantes de comunidades de países, e os desafios sociopolíticos e econômicos para sua implementação; o contexto de instabilidades, conflitos e calamidades que leva cidadãos provenientes das mais diversas regiões a abandonar seus lares e a arriscar suas próprias vidas em travessias na busca por melhores condições de vida; os desdobramentos de mudanças demográficas, culturais e de acesso à informação e à tecnologia, que contribuem para a comunicação, a aproximação e a migração de pessoas ao redor do globo, embora também possam desencadear ou acirrar reações de aversão, resistência e tensão entre contingentes de nacionais e de migrantes.

A mobilidade humana é, assim, um dos temas das relações internacionais contemporâneas que têm recebido cada vez mais atenção por parte de investigadores. Nesse sentido, as migrações internacionais podem ser vislumbradas tanto como uma experiência humana quanto como um fenômeno sociocultural, econômico e político que conforma a história de diferentes sociedades. Como argumentam Cogo e Souza (2013), os movimentos e fluxos migratórios são dinâmicos e assumem especificidades em diferentes etapas e momentos históricos, de modo que as autoras mencionam a relevância em se analisar conjuntamente as marcas e os impactos do fenômeno das migrações em relação ao contexto histórico e social.

Múltiplos fatores podem influenciar diretamente tais fluxos e ciclos migratórios em todo o mundo, tais como: eclosão de guerras e conflitos, regimes ditatoriais, crises econômicas, calamidades ambientais, carências de recursos, políticas de incentivo ou repressão às migrações. Cabe lembrar ainda que fatores econômicos, tais como a busca de trabalho e a fuga de situações de pobreza, podem ser impulsionadores dos fluxos migratórios globais, o que contribui para se compreender por que esses fluxos têm se dirigido prioritariamente a determinados países e regiões que apresentam maior grau de desenvolvimento. Além disso, as próprias redes migratórias (MASSEY et al. 1993; GURAK; CACES, 1998) operam como espaços de interação entre os migrantes, de modo a colaborar para a constituição, ampliação ou reforço de determinadas rotas e movimentos de migração entre nações ou regiões.

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2009, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), considera que, a respeito das tendências globais de movimento, os fluxos migratórios refletem a necessidade que as pessoas têm de buscar melhores condições de vida. De acordo com o referido relatório,

uma em cada cinco pessoas no mundo se encontra em situação migratória, interna ou externamente em relação ao território de seu país. O estudo aponta que há mais de um bilhão de migrantes ao redor do globo, estimando que 200 milhões se movimentam internacionalmente.

Com a crise econômica desencadeada em 2008, a qual vem afetando de modo relevante os Estados Unidos, o Japão e países da Europa (como Espanha e Portugal, entre outros), tais regiões passaram a apresentar significativa emigração de contingentes populacionais, ao mesmo tempo em que o Brasil e outros países em desenvolvimento passaram a vivenciar crescimento dos fluxos migratórios oriundos de outros países da América Latina, da Europa, da Ásia e da África.

Nesse cenário de crise global, deve-se levar em conta o retorno significativo de imigrantes sul-americanos, dentre os quais se situam brasileiros que compõem contingentes de imigrantes de retorno de países como Portugal, Espanha, Estados Unidos e Japão, contextos que haviam se transformado em décadas anteriores nos principais destinos da emigração brasileira ao exterior. Por conta desse incremento da imigração para o Brasil e do retorno de brasileiros junto de seus familiares, as instâncias governamentais e as organizações de apoio aos migrantes se voltam à discussão sobre a necessidade de definição de políticas migratórias que atendam às necessidades de inserção e de acolhimento desses novos fluxos que chegam ao país.

O Brasil, que historicamente é apontado como um país de predominante tendência imigratória (SILVA, 2005), tem apresentado em décadas recentes considerável elevação no fluxo de emigração de seus nacionais. No decorrer da última década, tanto o fluxo imigratório como o fluxo emigratório se intensificaram no tocante ao Brasil, de modo que muitos brasileiros têm deixado seu país para viver no exterior, ao mesmo tempo em que o país tem atraído diversos contingentes de estrangeiros em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho.

Acerca de estudos sobre a questão dos fluxos migratórios no Brasil, pode ser conferida especial atenção aos estudos desenvolvidos por Cavalcanti (2005), Baeninger (2008, 2013), Batista (2009), Lopes (2009), Assad (2012) e Dutra (2013), envolvendo pertinentes reflexões a respeito dos eventos que motivam tais fluxos migratórios do e para o Brasil, bem como acerca de consequências desses fluxos para o contexto nacional. Salienta-se, acima de tudo, o interesse crescente que o tema vem recebendo por parte dos pesquisadores.

Diante do exposto, almeja-se, por meio deste estudo, a caracterização das principais propostas de mudanças presentes na legislação migratória brasileira, diante da elaboração de uma nova Lei de Migração que revogará o Estatuto do Estrangeiro. Busca-se, particularmente, identificar princípios que passam a vigorar como um meio de suprir muitas das limitações usualmente apontadas para o Estatuto do Estrangeiro, vigente desde a década de 80, promulgado em contexto de um governo autoritário, com ênfase em aspectos da segurança nacional e do controle de estrangeiros.

Adicionalmente, almeja-se, a partir da discussão em torno da nova legislação migratória brasileira, identificar princípios aplicáveis, desafios inerentes e tendências observáveis, por meio da aplicação de pesquisa documental, de acordo com a perspectiva de instâncias governamentais brasileiras no âmbito da migração de pessoas, tais como: o Ministério da Justiça (MJ), por meio do Departamento de Estrangeiros (DEEST); e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), como formulador de política migratória vinculado à estrutura do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).

Considerando o exposto, almeja-se, no contexto migratórios no Brasil, e considerando as propostas de mudanças na legislação pertinente ao tema e, por conseguinte, na política migratória brasileira, responder ao seguinte problema de pesquisa: **quais são as principais perspectivas de mudanças em relação ao modo como o Estado brasileiro lida com os movimentos migratórios de pessoas do e para o Brasil, com base nos dispositivos inerentes ao PL 2.516/15, que se propõe a instituir uma nova Lei de Migração?**

Desse modo, o objetivo geral deste estudo é o de analisar propostas de mudanças em torno da legislação e da política migratória brasileira com base em discussões em torno da elaboração de um novo marco legal para as migrações no Brasil, o PL 2.516/15, que busca instituir nova Lei de Migração no país.

Como objetivos específicos, tem-se:

- Revisar conceitos pertinentes ao fenômeno dos fluxos migratórios internacionais, em âmbito multidisciplinar, sobretudo com enfoques jurídico e sociológico;
- Caracterizar as principais perspectivas de mudança no marco legal sobre migrações no Brasil, bem como descrever as etapas de elaboração e tramitação do Projeto de Lei (PL 2.516/15), assinalando diretrizes que a orientaram até então;

- Inter-relacionar dados obtidos por meio de pesquisa documental, em torno do atual Estatuto do Estrangeiro e de perspectivas de alterações da legislação por meio do Projeto da Lei de Migração;
- Identificar princípios e critérios que passam a ser evocados com base nas perspectivas decorrentes da nova Lei de Migração, quando comparada ao Estatuto do Estrangeiro então vigente, analisando-as criticamente.

Quanto ao estudo, encontra-se estruturado conforme descrito a seguir. A primeira parte, introdutória, contextualiza o tema e discorre acerca dos objetivos propostos. A segunda parte considera referências teóricas relevantes para a compreensão dos principais conceitos e aspectos pertinentes à migração internacional, bem como de princípios e fontes aplicáveis ao marco legal sobre migrações no Brasil. Em seguida, a terceira parte discorre acerca da metodologia proposta para investigação de documentos referentes às propostas de mudança na legislação brasileira sobre migrações. A quarta parte apresenta os resultados da pesquisa, examinando como podem ser contextualizadas as mudanças no marco legal sobre migrações no Brasil, buscando salientar seus principais aspectos, bem como promover uma análise crítica das alterações propostas. Por fim, as conclusões do estudo são reunidas a guisa de considerações finais.

A respeito da justificativa para a consecução dessa investigação, observa-se que, nas últimas décadas, os fluxos de capital, de informações e de pessoas se intensificaram em escala global. De acordo com o *World Economic and Social Survey*, um informe do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU para o ano de 2004, cerca de três por cento da população mundial naquele ano viviam fora do país em que nasceram, de modo que “as migrações já estão criando enormes tensões econômicas, políticas, culturais e religiosas nas sociedades dos países desenvolvidos” (ONU, 2004, p.37-38).

Salienta-se, no âmbito dos fluxos migratórios internacionais, o contexto de posicionamentos e compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos Direitos Humanos aos migrantes, o que se reflete na transformação do papel dos Estados Nacionais e das políticas internacionais de distribuição da população no espaço (COGO; SOUSA, 2013). Debate-se a questão dos fluxos migratórios e a situação dos migrantes, bem como seus impactos sobre o contexto local e regional.

Como argumenta Baeninger (2008), as migrações internacionais no século XXI adquirem, cada vez mais, papel importante no cotidiano social, nos mercados de trabalho, nas sociedades de chegada e de partida, nos fluxos financeiros, na mobilidade da força de

trabalho e na vida das populações migrantes, como parte integrante do desenvolvimento que reflete e que é refletida na divisão internacional do trabalho. A esse respeito, salienta Vainer (2007) que a imigração, em geral, vem se tornando mais politizada, e que os posicionamentos acerca dos imigrantes não-documentados têm sido colocados à frente dos debates que envolvem questões migratórias.

A respeito dos migrantes não-documentados, Moreira e Oliveira (2013) salientam situações de vulnerabilidade social a que se encontram submetidos em suas travessias, de modo que os locais em que se instalam não raro possuem precária infraestrutura que não lhes confere padrões mínimos de saúde e bem-estar. Nesse sentido, as autoras salientam que muitas vezes “os imigrantes tendem a se tornar o grupo mais vulnerável da população, carecendo de estruturas básicas de vida” (MOREIRA; OLIVEIRA, 2013, p.10).

Adicionalmente, deve-se levar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local, bem como a noção de que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial entre países e continentes, de modo intrinsecamente relacionado à reestruturação econômico-produtiva em escala global (PATARRA, 2005). Como argumenta Bizerril (2012), o exemplo mais evidente dessas tensões é:

(...) o contrafluxo do processo de colonização: as migrações maciças de populações das ex-colônias em direção às nações hegemônicas (...). Obviamente, este movimento tem sido objeto de crescente restrição pelo menos desde o incidente de 11 de setembro de 2001, que inaugurou uma ruptura nos rumos que a globalização tinha tomado até então, justificando o fechamento de fronteiras inicialmente com o argumento da segurança, em particular da guerra ao terror. A última década assistiu a uma intensificação deste processo, com uma explicitação de sua dimensão xenofóbica e econômica (BIZERRIL, 2012, p.17).

Tais aspectos culminam em contínuos desafios aos legisladores e formuladores de políticas migratórias, bem como à comunidade acadêmica, conforme mencionam Marinucci e Milesi (2005). Particularmente, o tema é relevante para governos nacionais e para organismos internacionais, bem como para centros de estudos sobre esse tema ao redor do globo, cujas investigações podem contribuir para a análise do fenômeno.

Quanto à estrutura metodológica para a pesquisa, optou-se pela pesquisa qualitativa por meio de uma investigação a fim de mapear percepções de dirigentes de instituições governamentais que atuam diretamente na definição e aplicação da política migratória brasileira, acerca das perspectivas de mudanças decorrentes do projeto da nova Lei de Migração, considerando dados e documentos obtidos junto a essas instituições.

O estudo pode ser classificado como exploratório (MILLER, 1991), no sentido de identificar quais as percepções dos dirigentes de instituições governamentais brasileiras que atuam em âmbito migratório a respeito das perspectivas de mudança na legislação e na política migratória brasileira, bem como analisar quais princípios passam a ser enfatizados a partir dessas alterações.

Ao selecionar o escopo a ser investigado, o pesquisador deve ser cuidadoso em suas decisões de pesquisa, ao selecionar o tipo de organização e a natureza do fenômeno investigado. Dessa forma, inicialmente buscou-se a definição do problema de pesquisa e a seleção dos construtos *a priori* considerados nesta investigação, em torno do entendimento acerca de fluxos migratórios, imigração, emigração, migrante, rota migratória e política migratória, entre outros.

Adicionalmente, foi especificado o contexto considerado, qual seja a análise de documentos de acesso ao público, que se referem à tramitação de propostas de mudanças na legislação migratória brasileira. Tais documentos envolvem textos, relatórios e anexos referentes às principais propostas de alterações em relação ao Estatuto do Estrangeiro, as quais foram elaboradas e colocadas em tramitação ao longo da última década, sob a forma de projetos de lei.

A pesquisa documental, considerando documentos internos obtidos junto às organizações investigadas de modo a subsidiar os propósitos da pesquisa, configura-se como uma “técnica valiosa de abordagem dos dados qualitativos”, tal como mencionado por Lüdke e André (1986, p.3), ao complementar informações obtidas por meio de outras técnicas e, adicionalmente, ao revelar aspectos novos do tema investigado. A pesquisa documental, assim, corresponde a uma das principais técnicas para a consecução de pesquisa qualitativa, junto com a realização de entrevistas.

Para a consecução do estudo, foi procedida coleta de dados concernentes a documentos de acesso ao público referentes ao processo de tramitação das propostas de alterações na legislação migratória, considerando os textos de projetos de lei relacionados a esse tema (PL 2.516/15, renumerado a partir do PLS 288/13, e apensado o PL 5.655/09). A coleta de dados, com vistas ao desenvolvimento de uma visão mais geral acerca da política migratória no Brasil, envolveu a obtenção de documentos relevantes junto ao Poder Legislativo, ao DEEST/MJ e ao CNIg/MTPS, os quais se encontram disponíveis em seus sítios na internet, tais como estatísticas, relatórios, resoluções, regulamentos, normas, pesquisas, informes, atas de reuniões, bem como dados de sistemas informatizados e informações disponíveis nos sítios dessas instituições na internet.

Pode ser dada especial atenção às informações divulgadas pelo Observatório das Migrações – ObMigra/UnB, sobretudo em termos da ampliação do conhecimento sobre os fluxos migratórios internacionais no Brasil, mediante estudos teóricos e empíricos, e estratégias para a inovação social de políticas públicas dirigidas às migrações internacionais.

Foi realizada análise de conteúdo de todo o material obtido por meio da coleta de dados. A análise de conteúdo, de acordo com Lüdke e André (1986, p.41), corresponde a “um método de investigação do conteúdo simbólico das mensagens (...) abordadas de diferentes formas e sob inúmeros ângulos”. Franco (2003, p.10), por sua vez, argumenta que a análise de conteúdo, cada vez mais, tem sido “utilizada para produzir inferências acerca de dados verbais e/ou simbólicos, (...) obtidos a partir de perguntas e observações de interesse de um determinado pesquisador”.

A análise de conteúdo envolveu o exame dos dados obtidos por meio da pesquisa documental de diversas fontes. Após a organização dos dados e o estabelecimento de unidades de análise, o que envolveu leituras sucessivas do material coletado, buscou-se a identificação de temas mais reiterados em termos do objeto de pesquisa. Por meio de exames sucessivos do material coletado e do arcabouço teórico em que se baseou a pesquisa, procedeu-se caracterização das principais perspectivas de mudanças na política migratória brasileira a partir do novo marco legal decorrente do Projeto de Lei de Migração, considerando que princípios passam a ser evocados com as alterações propostas.

Em termos de limitações do estudo, uma limitação refere-se fato de não ter sido possível incluir na pesquisa, por conta de escassez de tempo e de recursos, outras instâncias governamentais brasileiras que atuam em âmbito migratório, tanto no Poder Executivo como no Poder Legislativo e no Poder Judiciário.

Tampouco foi possível considerar na pesquisa as percepções de dirigentes dessas organizações, por conta das limitações de tempo para a consecução da pesquisa. A inclusão das percepções de representantes dessas organizações poderia ter contribuído para a identificação de outros aspectos relevantes às perspectivas de mudanças na legislação migratória brasileira.

2. MIGRAÇÕES À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO

A crescente importância das migrações internacionais tem sido, efetivamente, objeto de um número expressivo de contribuições importantes, de caráter teórico e empírico, que atestam sua diversidade, significados e implicações. Por meio de uma análise dos fluxos migratórios internacionais, remete-se, assim, a uma reflexão sobre transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais que se processam em âmbito internacional, no decorrer das últimas décadas.

A respeito dos desenvolvimentos teóricos em torno da temática dos fluxos migratórios na literatura pertinente em contexto internacional, cabe salientar a relevância de estudos tidos como seminais por pesquisadores do tema, de fundamental importância para erigir os fundamentos da investigação proposta. Dentre tais obras, podem ser mencionadas as abordagens teóricas de Sayad (1998), Sassen (1980), Massey et al. (1993), Castles e Miller (2009), Portes (1999), dentre outros. Adicionalmente, salienta Cavalcanti (2005, p.37) que essa é uma questão que vem ocupando continuamente as principais pautas nas agendas de governos e organismos internacionais, de modo que “o fenômeno migratório ganhou um protagonismo singular no cenário internacional”.

Os movimentos migratórios internacionais contemporâneos se caracterizam por serem mais que fenômenos sociais, pois têm um forte componente político expresso, sobretudo, na organização dos Estados e na formação de organismos em âmbito internacional. Como argumenta Batista (2009), essa situação se confunde com a própria questão dos direitos humanos, que se impõe sobre a discussão das migrações de pessoas, conforme as perspectivas política, econômica, jurídica, histórica e até mesmo filosófica. Como argumenta Bizerril (2012, p.17), “a despeito da especificidade do recorte da pesquisa de um determinado investigador, o tema das migrações globais é atravessado por questões simultâneas que não pertencem exclusivamente a nenhum campo disciplinar em particular”.

Nesse sentido, pelo caráter multidisciplinar que caracteriza tal enfoque, consideram-se os campos de conhecimento das Ciências Sociais, das Ciências Econômicas, da Geografia, da História e das Relações Internacionais como alguns dos mais apropriados para a consecução de pesquisas capazes de explicar e descrever tal fenômeno. Para tanto, faz-se necessário delimitar de que forma esse tema se insere e se

inter-relaciona no âmbito desses campos de conhecimento, seus enfoques, suas abordagens e seu contexto sócio-histórico.

A respeito de tais movimentos, é também oportuno fazer referência ao fenômeno da globalização, não apenas em termos dos fluxos de mercadorias e finanças, como também em termos dos fluxos de pessoas entre países, regiões e continentes. Cabe salientar que o termo globalização não tem uma definição única e universalmente aceita. De acordo com Held e McGrew (2001, p. 11), a globalização pode ser concebida como:

(...) ação à distância (quando os atos de agentes sociais de um lugar podem ter consequências significativas para “terceiros distantes”); como compressão espaço-temporal (numa referência ao modo como a comunicação eletrônica instantânea vem desgastando as limitações da distância e do tempo na organização e na interação sociais); como interdependência acelerada (entendida como a intensificação do entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, de tal modo que os acontecimentos de um país têm um impacto direto em outros); como um mundo em processo de encolhimento (erosão das fronteiras e das barreiras geográficas à atividade socioeconômica).

Considerando os argumentos de Patarra (2005) a respeito da globalização, a complexidade que caracteriza as recentes tendências de movimentos migratórios internacionais vem demandando a avaliação de paradigmas para ser compreendida de modo mais coerente. Para tanto, a autora argumenta que “tornam-se imprescindíveis a incorporação de novas dimensões explicativas e uma revisão da própria definição do que é o fluxo migratório” (PATARRA, 2005, p.24).

É nessa perspectiva, particularmente, que se ressaltam rumos e direções tomados no âmbito de políticas referentes a fluxos migratórios de pessoas entre países, regiões e continentes, em escala global, de modo que tais políticas apontam interesses comuns dos principais atores institucionais envolvidos, em âmbito nacional e internacional, e denotam concepções e significados compartilhados em torno dos aspectos sociopolíticos e econômicos associados a tais movimentos migratórios. Para tanto, é oportuno salientar de que forma são compreendidos tais conceitos, tidos como relevantes no âmbito dos movimentos migratórios.

2.1 – Conceitos relevantes a respeito das migrações

A literatura pertinente ao tema aponta que a migração sempre foi um elemento básico da condição humana, e que atualmente reflete questões individuais e coletivas que colocam à prova o próprio funcionamento do Estado. De acordo com Batista (2009), a relação entre a migração e o fato de se pertencer a um determinado Estado é ambígua: por

um lado, envolve o encorajamento para que o indivíduo exerça sua liberdade de ir e vir; por outro lado, a ideia de pertencer a um Estado significa também uma estreita conexão com o território e as pessoas sob poder estatal.

O termo ‘nacionalidade’, assim, diz respeito à condição própria do cidadão de um país, por naturalidade ou naturalização. Lopes (2009), fazendo referência a entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, argumenta que nacionalidade também pode ser definida como “o vínculo jurídico político que liga uma pessoa com um Estado determinado por meio do qual se obriga com ele em relações de lealdade e fidelidade, e se faz credor de sua proteção diplomática” (LOPES, 2009, p.126).

A questão das migrações internacionais envolve, assim, tanto o vínculo do indivíduo com o país da morada quanto com sua comunidade política original. A esse respeito, Batista (2009, p. 8) argumenta que:

(...) não se trata, portanto, da simples transferência de uma comunidade política para outra, mas de todo um processo de inclusão e aceitação em outro território e no seio de outra comunidade política, nem sempre receptiva ou disposta a aceitar novos membros em suas atividades econômicas, políticas, sociais, culturais etc. Assim, embora haja nos textos internacionais e nas constituições contemporâneas a promessa de igualdade jurídica e de democracia republicana, a ausência de uma ligação formal da pessoa ao território no qual escolheu viver, ou foi forçado a se instalar, pode lhe negar qualquer sentido de cidadania e, portanto, capacidade de participar de qualquer forma positivada de democracia no país de acolhida.

No âmbito deste estudo, ‘migração’ faz referência ao movimento de entrada (imigração) e saída (emigração) de pessoas. O indivíduo que participa do movimento migratório internacional é o migrante, ou seja, aquele que deixou seu país ou região de moradia por um período de tempo relativamente longo, com o objetivo de fixar residência no país e/ou região de destino, em caráter temporário ou definitivo (LOPES, 2009).

Castles e Miller (2009, p.20) caracterizam a migração como “uma ação coletiva, que envolve mudança social e que afeta toda a sociedade tanto nas regiões que enviam seus nacionais como nas regiões que os recebem”. Segundo os autores, a ideia de processo migratório contribui para exprimir o complexo conjunto de fatores e interações que levam à migração internacional, e que influenciam seu curso, de modo que as mudanças são geralmente contundentes para os próprios migrantes, e podem ser vislumbradas em todos os estágios do processo migratório, seja nos países de origem, de trânsito ou de destino.

No âmbito desse estudo, a expressão ‘fluxo migratório’ faz referência ao movimento de entrada (imigração) e saída (emigração) de pessoas. O indivíduo que participa do fluxo migratório internacional é o ‘migrante’, aquele que deixou seu país ou

região de moradia por um período de tempo relativamente longo, com o objetivo de fixar residência na região, em caráter temporário ou definitivo. Ou seja, o imigrante é “a pessoa que imigra, que entra em um país estrangeiro para aí viver” (LOPES, 2009, p.32).

Haesbaert (2006, p.246) argumenta que o termo migrante diz respeito a “uma categoria muito complexa e, no seu extremo, (...) há tantos tipos de migrantes quanto de indivíduos ou grupos sociais envolvidos nos processos migratórios”. Por conta disso, o autor opta por caracterizar o migrante em termos de “uma entidade abstrata [que] é, na verdade, um somatório das mais diversas condições sociais e identidades étnico-culturais” (HAESBAERT, 2006, p.246).

Sayad (1998, p.54-55), por sua vez, compreende o imigrante como:

(...) essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, temporária, em trânsito. (...) Afinal, um imigrante só tem razão de ser no modo do provisório e com a condição de que se conforme ao que se espera dele; ele só está aqui e só tem sua razão de ser pelo trabalho e no trabalho; porque se precisa dele, enquanto se precisa dele, para aquilo que se precisa dele e lá onde se precisa dele.

Dessa forma, percebe-se que há concepções distintas acerca do mesmo fenômeno, de modo que a concepção de Sayad (1998) a respeito do fenômeno da imigração pressupõe uma diferença fundamental entre o migrante (que cruza fronteiras voluntariamente no sentido de buscar melhores condições de vida a partir da oferta de sua mão-de-obra, ainda que de forma informal e não documentada), o refugiado (por meio de deslocamentos forçados, buscando afastar-se de situações de risco social decorrentes de perseguições, calamidades, guerras e vulnerabilidades extremas) e o asilado (que envolve a saída de indivíduos do território de seu próprio país em decorrência de fatores de ordem política).

Pressupõe-se, adicionalmente, distinção entre o termo ‘imigrante’ e ‘estrangeiro’, tal como mencionada por Sayad:

Um estrangeiro, segundo a definição do termo, é estrangeiro, claro, até as fronteiras, mas também depois que passou as fronteiras; continua sendo estrangeiro enquanto puder permanecer no país. Um imigrante é estrangeiro, claro, até as fronteiras, mas apenas até as fronteiras. Depois que passou a fronteira, deixa de ser um estrangeiro comum para tornar-se um imigrante. Se “estrangeiro” é a definição jurídica de um estatuto, “imigrante” é antes de tudo uma condição social (SAYAD, 1998, p.243).

A questão pode residir, no mundo contemporâneo, na expansão econômica impulsionada, muitas vezes, pela imigração. Empregadores, poder público, partidos políticos e sindicatos, por longo período, entenderam que os instrumentos jurídicos

internacionais e nacionais sobre imigração eram tranquilizadores, pois viam no imigrante a possibilidade de crescimento econômico e correção dos dados demográficos. Com isso, os imigrantes, ainda que relegados aos níveis inferiores da escala social, obtiveram, por décadas um estatuto “permanente mas provisório”, seja por sua utilidade econômica e social, no primeiro caso, seja por se estimar, no segundo caso, que trazem um “custo social” elevado ao impor sua presença à sociedade (SAYAD, 1998, p. 47).

Conforme salientado por Lopes (2009, p.32), o termo ‘imigrante’ indica “movimento, ação, muito embora a condição de imigrante permaneça após concluído o ato de imigrar”. Assim, seu conteúdo expressa uma situação social, enquanto o termo ‘estrangeiro’ estaria mais vinculado a uma situação jurídica. Nesse sentido, a autora caracteriza o imigrante como “o estrangeiro que permanece” (LOPES, 2009, p.32).

Por sua vez, Téllez (2003, p.209) compreende ‘rota migratória’ como “um padrão de recorrências de deslocamentos humanos entre dois conjuntos de espaços geográficos que representam as zonas de chegada e de saída”. Assim, rota migratória diz respeito ao trajeto seguido pela pessoa migrante, ou pelo grupo de migrantes, ao deslocar-se entre as fronteiras dos países, considerando países e regiões de origem, de passagem e de destino, bem como os meios de transporte empregados e os recursos investidos para efetuar a travessia.

Em termos das motivações para migrar, Haesbaert destaca que:

há migrações ditas econômicas vinculadas à mobilidade pelo trabalho, migrações provocadas por questões políticas e outras por questões culturais ou ainda ambientais. Para completar, categorias como as de refugiado e asilado muitas vezes são confundidas com a de migrante, sendo muitas as situações ambíguas ou de entrelaçamento. (...) O migrante que se desloca antes de tudo por motivos econômicos, imerso nos processos de exclusão socioeconômica, pode estar deixando um emprego mal remunerado para buscar outro com remuneração mais justa, pode estar querendo usufruir ganhos pela diferença de poder aquisitivo da moeda de um país em relação a outro, ou ainda, simplesmente, para aqueles numa condição muito mais privilegiada, pode estar buscando investir capital ou expandir negócios em terra estrangeira (HAESBAERT, 2006, p.246-247).

Quanto ao termo ‘política migratória’, pode ser compreendido, de acordo com Zolberg (2006, p.27), como “o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior”. Nessa perspectiva, a política migratória corresponde a uma ação de Estado na regulação de seu vínculo com os estrangeiros que se encontram em seu território, bem como com os seus nacionais que estejam sob a jurisdição de outro Estado.

Como argumenta Siciliano (2013, p. 9), a política migratória é um fenômeno social complexo, com enfoque também jurídico, uma vez que:

(...) determina as condições de outorga da cidadania a estrangeiros em seu território, assim como as condições de exercício da cidadania de seus nacionais que se encontrem sob a jurisdição de outros Estados. Dessa forma, sendo um fenômeno jurídico, são os textos normativos que definem uma política migratória (independentemente de sua denominação), estabelecendo quem são, e em quais condições, os estrangeiros que serão titulares de direitos. As políticas migratórias, portanto, variam significativamente de um Estado para outro, e mesmo ao longo da história de um país. Assim, políticas de emigração e imigração muitas vezes atingem matrizes complexas de diferentes normas e práticas.

Cabe salientar que a política migratória de cada país contém elementos e diretrizes sobre a imigração e a emigração, de modo que a ênfase pode ser dada a uma ou a outra conforme o contexto sócio-histórico, a situação e as necessidades de cada país. Não obstante, Siciliano (2013, p.22) chama a atenção para o fato de que a questão migratória, muitas vezes, é observada “pela ótica do Estado-nação, em abordagens tipicamente realistas do sistema internacional”, em que o indivíduo migrante não é tomado como agente ou como sujeito de direitos, mas como um elemento da equação de fluxos migratórios, que gera efeitos para o Estado emissor e para o receptor.

Além dessas medidas usuais pertinentes a políticas migratórias, há outras medidas possíveis que, mesmo não sendo tipicamente associadas a tais políticas, podem ser inseridas nesse contexto quando se referirem ao ingresso, à permanência ou à saída de estrangeiros de território nacional. Como exemplos, podem ser mencionadas medidas que aumentem ou restrinjam o acesso aos serviços sociais pelos imigrantes, tributação diferenciada em relação aos migrantes, adoção de políticas sociais em relação aos migrantes, ou o grau de participação política permitida a eles (ZOLBERG, 2006).

Desse modo, a noção de política migratória, muitas vezes, permanece restrita às decisões governamentais que dizem respeito à entrada, à permanência e à saída de pessoas do território de um dado país, bem como aquelas destinadas a cuidar dos cidadãos nacionais emigrados. Embora se reconheça sua relevância, nem sempre se permite a participação direta de entes ou organizações não governamentais na formulação dessa política por questões de soberania e competência legal. Como observa Siciliano (2013), a influência desses elementos na formação da política migratória de determinado país depende, sobretudo, de condições específicas do país emissor ou do país receptor de migrantes.

Adicionalmente, a qualidade da mão-de-obra de um determinado país, a instrução de seu povo e o grau de desenvolvimento econômico são fatores determinantes no estabelecimento de uma política migratória, pois condicionam o debate sobre a maior aceitação de estrangeiros. E atitudes de preconceito, situação geopolítica do Estado e questões de política externa também são fatores de forte influência na determinação dessa política (SICILIANO, 2013).

Nesse sentido, os mecanismos por meio dos quais se opera uma política migratória são diversos, culminando em regras (mais abertas ou mais restritivas) que apontam o perfil de uma política migratória. A esse respeito, Siciliano se propõe a compilar:

(...) as diversas práticas analisadas, tendo em conta a perspectiva humanista, para definir o conjunto de ações que desenham a política migratória de um país. Ainda que sem a pretensão de estabelecer qualquer hierarquia, ou mesmo de estabelecer limites, pode-se dizer que uma política migratória, qualquer que seja ela, é definida por: (i) sistema de vistos adotado; (ii) existência de acordos regionais que facilitem a migração regional; (iii) medidas que visem a integrar o imigrante à sociedade; (iv) incentivos à reunião familiar; (v) medidas de controle de fronteiras; (vi) incentivos a trabalhadores estrangeiros; (vii) políticas subnacionais para gestão de contingente de imigrantes; (viii) sistema de detenção de imigrantes irregulares; (ix) políticas de seleção de imigrantes; (x) estabelecimento de quotas à imigração; (xi) política de acolhimento de refugiados/asilados; (xii) anistias; (xiii) outorga de direitos políticos a imigrantes; (xiv) aparelho estatal para o atendimento de imigrantes; (xv) medidas para cidadãos nacionais exercerem sua cidadania à partir do exterior; (xvi) política de capacitação de trabalhadores nacionais para atuarem no exterior; (xvii) política de retorno; e (xviii) incentivo ao envio de remessas (SICILIANO, 2013, p.25-26).

O rol acima pode ilustrar a variedade de medidas e envolvidas e pode contribuir como uma matriz para análise de políticas migratórias, seja de país desenvolvido ou em desenvolvimento, predominantemente emissor ou receptor de imigrantes. Após apresentar conceitos formulados acerca de termos e aspectos relevantes no âmbito do fenômeno das migrações, são considerados a seguir alguns alicerces do direito internacional privado e, em seguida, princípios e fontes usualmente evocados no contexto de migrações internacional.

2.2 – Institutos do Direito Internacional Privado no tocante às migrações

O estudo das fontes do direito é imprescindível em qualquer disciplina jurídica, pois delimita o conjunto das normas que a compõe. No caso do Direito Internacional Privado (DIPr), a temática é complexa, pois exige, previamente, a análise do objeto do próprio DIPr, que é variável na doutrina ao longo dos séculos. A partir da definição de

objeto, podemos, então, detectar as diversas fontes nacionais e internacionais da disciplina do Direito Internacional Privado no século XXI.

O Direito Internacional Privado consiste, assim, em um conjunto de normas (nacionais ou internacionais) que rege (i) a escolha de uma regra regulatória de fatos transnacionais (também chamados de fatos mistos, fatos interjurisdicionais ou fatos anormais), bem como a (ii) determinação de uma jurisdição para solucionar eventuais litígios sobre tais fatos, além de estudar as (iii) fórmulas de cooperação jurídica internacional entre Estados (DOLINGER, 2010).

O objeto central do Direito Internacional Privado é, de acordo com Dolinger (2010), coordenar a aplicação de normas incidentes sobre fatos sociais que ultrapassam, por qualquer motivo, as fronteiras de um Estado. Essa coordenação é feita em três momentos: (i) na determinação da lei aplicável; (ii) na fixação da jurisdição e (iii) na cooperação jurídica internacional, que abarca o reconhecimento e a execução interna de pedidos de colaboração com outra jurisdição. Parte da doutrina sustenta que o objeto do DIPr também abarca a (iv) nacionalidade e (v) condição jurídica do estrangeiro.

A respeito da condição jurídica do estrangeiro, a soberania estatal possibilita que nenhum Estado seja obrigado a admitir estrangeiros em seu território, seja de forma definitiva ou temporária. Entretanto, não se tem conhecimento da existência da prerrogativa teórica de fechar as portas a estrangeiros, embora a intensidade de sua presença mude bastante de um país para outro. A partir do momento em que admite o nacional de outro país no âmbito territorial de sua soberania, tem o Estado, perante ele, deveres oriundos do direito internacional costumeiro e escrito, cujo aspecto e extensão variam de acordo com a natureza do ingresso. Um Estado pode decidir não admitir estrangeiros ou pode impor condições a sua entrada, mas essas fronteiras estatais vêm sendo gradualmente erodidas pela intensidade dos fluxos migratórios nas últimas décadas, de modo que vêm exercendo grande importância para que tais barreiras sejam revistas, amenizadas ou, em alguns casos, retiradas (DOLINGER, 2010).

Como defende Valladão (1980, p.42),

a finalidade do DIP, de exigir uma opção na divergência legislativa para o acatamento da personalidade humana através de sua circulação no espaço, verifica-se em todas estas matérias jurídicas e ficaria frustrada, completamente, se se restringisse apenas ao Direito Civil.

De fato, o DIPr estuda a regência de fatos transnacionais que interessam ao indivíduo, cuja esfera de proteção seria sensivelmente diminuída caso não houvesse a

possibilidade de se aplicar o direito estrangeiro em áreas além das referentes ao direito privado tradicional. Discute-se, então, a aplicação de direito estrangeiro, reconhecimento e implementação de decisões estrangeiras em matérias como direito do trabalho, direito penal, direito da concorrência etc. (VALLADÃO, 1980).

De acordo com Strenger (2005), é fácil imaginar que cada Estado possui um conjunto de leis que refletem as suas características de formação e que determinam o direito das pessoas e a situação jurídica de seus bens dentro daquele território soberano. No plano do direito internacional privado, o fenômeno jurídico se revela constituído pela pluralidade de ordenamentos jurídicos e as relações que se estabelecem entre eles.

Ainda com Strenger (2005), o direito internacional privado nasce do desenvolvimento tomado pelas relações de ordem privada entre os diferentes povos. Da diversidade de legislação surge o conflito de leis, porquanto, cada vez que se hesita na aplicação de leis dos diversos países, põe-se em movimento o direito internacional privado, a fim de determinar em que condições legais pode o problema ser resolvido.

A ausência no sistema jurídico internacional de um conjunto de normas específicas – sob a forma de um código consolidado – que tratem dos que participam das migrações internacionais, mesmo no âmbito específico do Direito Internacional Privado, não significa que não haja instrumentos universais e regionais para proteção dos direitos humanos dos que cruzam a fronteira internacional. Nesse sentido, os Estados defendem, baseados nos princípios da soberania nacional, seu domínio reservado para determinar os direitos e deveres dos estrangeiros no seu território. Apesar de ser da jurisdição doméstica dos Estados a prerrogativa de legislar sobre a condição legal do estrangeiro, o conceito de soberania é interpretado à luz das considerações relativas à pessoa humana e do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais (RAMOS, 2014).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução n. 217, de 1948, garante uma gama de direitos e liberdades fundamentais a todas as pessoas, sejam elas nacionais ou estrangeiras, sem fazer qualquer distinção entre elas. De acordo com Rezek (2011), entre os anos de 1949 e 1966, foi desenvolvido um processo de jurisdicização da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que culminou na elaboração de dois tratados que passaram a incorporar os direitos constantes na Declaração: o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esse processo de jurisdicização configurou-se na mais significativa expressão do movimento internacional dos direitos humanos.

Ademais, a Declaração Universal de 1948 juntamente com os Pactos Internacionais de 1966 compuseram a Carta Internacional dos Direitos Humanos, que por sua vez, inaugurou o sistema global de proteção desses direitos. Além disso, nesse contexto, surgem inúmeros tratados multilaterais de direitos humanos referentes a determinadas violações de direitos, como a tortura, o genocídio, a violação dos direitos das crianças, a discriminação racial etc., que resultaram em convenções internacionais específicas (REZEK, 2011).

Lopes (2009) ressalta que os tratados internacionais de direitos humanos, ao contrário dos tratados internacionais tradicionais, não visam o equilíbrio de interesses entre os Estados, e sim buscam garantir o exercício de direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos. Além disso, o Direito Internacional na perspectiva dos Direitos Humanos não tem por finalidade substituir o ordenamento pátrio ou se sobrepor a este, entretanto, coloca-se como direito subsidiário e complementar ao direito nacional, buscando a correção de omissões ou deficiências que possam existir.

O Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 1966, no entanto, só começaram a vigorar em 1976, quando obtiveram o número de ratificações necessárias. O Pacto de Direitos Civis e Políticos acabou por incorporar uma gama de direitos civis e políticos mais ampla do que a trazida pela Declaração Universal de 1948. Esse Pacto estipula a obrigação dos Estados-partes assegurarem imediata aplicação dos direitos nele elencados a todos os indivíduos sob sua jurisdição, tomando todas as medidas necessárias a esse fim. Assim sendo, cabe a cada Estado-parte, compor um sistema legal capaz de rebater eficazmente as diversas formas de violação dos direitos civis e políticos que possam vir a ocorrer em seus devidos territórios (LOPES, 2009).

Estabelecem-se, assim, direitos irrevogáveis, como o direito à vida, a proibição de tortura e de qualquer forma de tratamento cruel, desumano ou degradante, entre outros de igual importância. Entretanto, admite, em casos excepcionais, a derrogação temporárias dos direitos que apresenta, dentro das situações e limites estabelecidos pelo artigo 4º da Constituição Federal de 1988 e artigos 21 e 22 do mesmo texto legal.

No que se refere à questão imigratória, é necessário que haja um acordo entre os interesses dos Estados e os da comunidade internacional. Como argumenta Lopes (2009), atualmente no país o denominado Estatuto do Estrangeiro, representado pela Lei n. 6.815/80, é o regulador dos institutos da admissão e entrada do estrangeiro no território nacional, os inúmeros tipo de visto, a transformação dos mesmos, a prorrogação do prazo

de entrada, a condição do asilado, o registro do estrangeiro, sua saída e seu retorno ao território nacional, a expulsão, a deportação, a extradição, os direitos e deveres do estrangeiro, a naturalização e a criação do Conselho Nacional de Imigração.

O Conselho Nacional de Imigração tem como função orientar e coordenar as atividades de imigração, formular objetivos para elaboração da política imigratória, estabelecer normas de seleção de imigrantes, com a finalidade de proporcionar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, além de dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos no que concerne à admissão de imigrantes, e opinar sobre alterações na legislação referente à imigração (LOPES, 2009).

O Estatuto do Estrangeiro, que trata da entrada e permanência de estrangeiro no Brasil, inspira-se no atendimento à segurança do país e nos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, inclusive na defesa do trabalhador nacional. No tocante a questão do visto de entrada para estrangeiros, o governo brasileiro segue a política de reciprocidade, de modo que “as autorizações de vistos de entrada de estrangeiros no Brasil e as isenções e dispensas de visto para todas as categorias somente poderão ser concedidos se houver reciprocidade de tratamento para brasileiros” (LOPES, 2009, p.56).

Assim sendo, antes de sair do país de origem, o estrangeiro necessita de uma autorização, o visto, para que seja possível sua entrada no Brasil. Diversos são os vistos de entrada que podem ser concedidos ao estrangeiro, trazidos pela lei, quais sejam: vistos de turista, trânsito, de permanência, temporário, de cortesia, oficial e diplomático.

A partir do momento que é concedido o visto para que o estrangeiro possa entrar no país, o Estado de proporcionar a esse estrangeiro encontrável em seu território a garantia de todos os direitos fundamentais a pessoa humana, trazidos pelo artigo 5º da Constituição Federal Brasileira que traz a seguinte redação: todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

2.3 – Princípios e fontes pertinentes ao fenômeno das migrações

Embora a imigração seja uma questão que ultrapassa as fronteiras dos países, existem, hoje, poucas convenções e tratados internacionais sobre o fenômeno. Desse modo, a seguir são considerados alguns instrumentos internacionais que versam sobre os

direitos dos imigrantes, incluindo os tratados da Organização Mundial do Trabalho (OIT) e a Opinião Consultiva nº 18 da Corte Interamericana de Direitos Humanos que dispõe sobre a proteção do trabalhador imigrante. É a partir dessas reflexões que deve ser abordado o histórico da regulamentação jurídica das migrações, no recorte cronológico do século XX, levando-se em consideração que essa regulação evoluiu ou retrocedeu ao sabor das transformações econômicas e das variações dos interesses dos países que dominaram o cenário internacional ao longo desse tempo.

Entretanto, cabe ressaltar que cabe ao direito, especialmente, buscar conjugar os fatores econômicos com a prevalência dos direitos humanos. Nos tempos atuais, a liberdade de circulação não mais coincide com o direito à imigração, que compreende a liberdade de assentamento em outro país. Se aumenta o direito de ir e vir, diminui o direito de permanecer, o que muitas vezes, e em muitos lugares, vem sendo confundido com atos de discriminação contra estrangeiros a partir de sua origem nacional, renda ou identidade étnica (LOPES, 2009, p.222).

A normativa internacional de proteção dos direitos do imigrante voluntário é composta por vários instrumentos internacionais e resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas. Deve-se frisar que não há uma regulamentação do direito a imigrar, pois o que envolveria abranger um conjunto de interesses que abrigam os direitos humanos, a paz internacional, a reciprocidade entre os países; mas que abarcam também a prevenção da concorrência desleal entre os Estados. Em relação aos primeiros, no âmbito internacional, está presente a Organização das Nações Unidas (ONU). Quanto ao segundo assunto, na perspectiva trabalhista, opera a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

As Conferências Mundiais das Nações Unidas trazem dispositivos aplicáveis aos migrantes indocumentados, dado seu grau de vulnerabilidade e à categoria de direito que protegem. Para compor um quadro legislativo da proteção ao migrante há o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento; e a Declaração e Programa da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância. Entretanto, podem ser destacados três documentos como marcos no estágio atual do direito internacional das migrações: Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e a Convenção da ONU para Proteção dos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, de 1990.

No que concerne à Organização Internacional do Trabalho (OIT), esta se tornou a primeira agência da ONU, em 1946, mas foi criada em 1919, quando terminou a Primeira Grande Guerra, na Conferência da Paz, cujo resultado foi o Tratado de Versalhes, que

trazia em seu preâmbulo a afirmação de que as condições de trabalho justas deveriam ser objeto de proteção internacional. A justificativa de um órgão dessa natureza era a de que a paz só poderia ser alcançada através da justiça social, como consta da Constituição da OIT, que diz expressamente que a ordem jurídica internacional deve estabelecer direitos mínimos aos trabalhadores, para garantir sua dignidade e, assim, resolver diversos problemas mundiais, como a imigração indesejada, haja vista que demonstra preocupação específica com os trabalhadores empregados no estrangeiro.

Efetivamente, nos primeiros momentos posteriores à sua fundação, a OIT se ocupou de questões migratórias, tendo estabelecido duas Convenções Internacionais, a no 19 e a no 97, anteriores à Declaração Universal. Em 1975 retorna ao tema, com a Convenção 143. Embora atualmente as normas internacionais acordadas na OIT sejam pouco operacionais, como argumenta Lopes (2009), em função de mudanças no modo de produção global, a normativa que aborda a imigração continua em vigor, mesmo que se perceba tensão entre os países de origem dos imigrantes (empobrecidos ou em situação crítica) e os de destino (países desenvolvidos e mais poderosos no plano internacional).

A Convenção da ONU para Proteção dos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares adotada em 18 de dezembro de 1990 pela Assembleia Geral (Res. 451/158), entrou em vigor treze anos depois, em 1o de julho de 2003. Embora esteja entre as mais importantes convenções sobre direitos humanos da ONU, foi a que mais demorou a entrar em vigor (LOPES, 2009, p.240). Foi ratificada, até abril de 2011, por 41 países. Dentre os países que a ratificam, não se inclui nenhum que seja destino de fluxos migratórios. Este é um dado interessante, especialmente se considerarmos que entre os anos de 1995 e 2000, Europa e Estados Unidos receberam, em conjunto, em torno de 12 milhões de imigrantes. Todos os Estados que ratificaram a Convenção são países periféricos, com alto índice de emigrantes.

O baixo número de ratificações da Convenção se relaciona, naturalmente, com o desinteresse dos países receptores de imigrantes em garantir direitos aos trabalhadores dessa categoria, mas vai mais além: revela a tendência a se ignorar os direitos trabalhistas consagrados por outros documentos internacionais, como outras convenções da OIT e da ONU. A relevância da convenção se dá por codificar universalmente os direitos dos trabalhadores migrantes, atualizando as convenções da OIT. Nela são estabelecidas garantias de mínimos, incluído o direito à reunificação familiar.

Nela, são elencados os direitos dos trabalhadores migrantes, alguns já reconhecidos para as pessoas em geral, outros decorrentes de sua condição de trabalhador.

Essa convenção enfatiza o *status* migratório, ressaltando uma série de direitos, que vão desde a liberdade de emigração, até a garantia em face da expulsão. Vale ressaltar que a proposta da Convenção é diminuir a relatividade da situação do trabalhador migrante no país de destino, onde geralmente lhe são negados direitos sob o argumento de ordem pública, proteção dos interesses de nacionais ou segurança nacional (LOPES, 2009).

A Convenção não cria novos direitos, somente assegura que sejam reconhecidos e aplicados direitos aos trabalhadores migrantes. Os direitos elencados devem ser condicionados, são de interpretação restritiva. Ainda assim, no entanto, é baixo o nível de adesão dos Estados integrantes da ONU, e observa-se que os países tendem, cada vez mais, a estabelecer restrições mais rigorosas para a entrada de imigrantes e a criar mecanismos de expulsão mais eficientes daqueles que se encontram em situação irregular (LOPES, 2009, p.245). Note-se, inclusive, que na Convenção são admitidas, inclusive, restrições, relacionadas a questões de ordem, saúde pública, liberdades coletivas etc.

Um dos pontos importantes da Convenção, como argumenta Lopes (2009), é o que se encontra na parte VI, consagrada à promoção de condições legais dignas e equitativas em matéria de migração internacional dos trabalhadores e membros de sua família. Ressalte-se que, nesse sentido, os Estados são chamados a formular políticas públicas de migração; prover informações legislativas e administrativas, incluindo acordos bilaterais sobre migração; fornecer informações sobre assistência e trâmites migratórios; cooperar para o regresso de imigrantes e combate à migração irregular.

Nesse sentido, diversos instrumentos internacionais que versam sobre os direitos dos imigrantes trouxeram grandes avanços para a vida desses indivíduos ao garantir direitos fundamentais como igualdade em matéria de trabalho. Porém, ainda são necessários grandes avanços para a proteção efetiva dessa população. Na verdade, a mais importante dessas convenções, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, que constitui um importante avanço em matéria de proteção dos direitos dos imigrantes, não foi ratificada por nenhum dos países que se configuram como grandes receptores de imigrantes.

Procedida a caracterização das abordagens teóricas sobre a migração internacional, bem como de princípios e fontes pertinentes ao tema no âmbito do Direito Internacional Privado, os quais podem contribuir no sentido de fornecer alicerces à investigação, avança-se ao próximo capítulo no sentido de descrever a concepção do Projeto da Nova Lei de Migração.

3. CONCEPÇÃO DO PROJETO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Este capítulo foi estruturado da seguinte maneira. A primeira seção trata das lacunas e dos problemas usualmente referidos acerca de limitações do Estatuto do Estrangeiro, e da necessidade de sua atualização. Por sua vez, a segunda seção aborda a elaboração do Projeto de Lei de Migração, sua estrutura e a fase atual de discussões junto ao Poder Legislativo.

3.1 – Problemas apontados para o atual Estatuto do Estrangeiro

Movimentos migratórios são particularmente relevantes no contexto da globalização, pois com o deslocamento de pessoas também ocorre o deslocamento de informações econômicas, sociais, políticas e culturais, as quais afetam diretamente diversas variáveis da conjuntura nacional e internacional. Com maiores interações entre os mais diversos atores na esfera social, política, econômica e cultural, as trocas – de informações, recursos etc. – se intensificam e se aceleram, exercendo forças de atração e/ou repulsão que culminam na ampliação dos fluxos de pessoas ao redor do mundo.

Adicionalmente, como argumentam Martinucci e Milesi (2005, p.1), as migrações internacionais “constituem um espelho das assimetrias das relações socioeconômicas vigentes em nível planetário, [tais como] termômetros que apontam as contradições das relações internacionais e da globalização”. Desse modo, os fluxos migratórios podem sugerir movimentos desencadeados por marcantes distinções entre os mais diversos países e regiões a respeito de disparidades no acesso a renda, emprego, respeito aos direitos políticos, liberdade religiosa, bem-estar social etc.

A esse respeito, Batista (2009) salienta que o contexto da globalização tem atuado diretamente sobre o formato das migrações internacionais, especialmente quanto às migrações em massa, à circulação de pessoas, aos processos de seleção e às restrições impostas às entradas de migrantes. Por outro lado, aponta que:

(...) essas migrações continuam produzindo o efeito de sempre: agregam pessoas e riquezas e resultam, naturalmente, em novas estratégias e mudanças comportamentais dos grupos sociais envolvidos. Se estas influências serão negativas ou positivas dentro de um Estado, afetando a modificação dos textos legais e efetivando direitos dos migrantes, bem como suas condições de vida, dependerá da escolha teórica e política de cada Estado (BATISTA, 2009, p.77).

Tradicional país que recebe migrantes provenientes de diversas partes do globo (LOPES, 2009), o Brasil trata, no presente momento, de apreciar no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.516/15 (renumerado a partir da recepção, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei do Senado PLS 288/13, proposto inicialmente pelo Senador Aloysio Nunes), o qual abarca outras propostas de mudanças na legislação migratória (por meio do apensamento do Projeto de Lei 5.655/09), de modo que dispõe sobre o ingresso e a permanência de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização e as medidas compulsórias, entre outros aspectos.

Em estudo sobre as migrações para o Brasil, Assad (2012) ressalta que as medidas de política migratória são acometidas pela defasagem normativa, uma vez que ainda são definidas pelo Estatuto do Estrangeiro em vigência desde 1981. Assim, embora haja uma política de Estado para normatizar o trânsito migratório e receber os migrantes, a autora argumenta que “não temos políticas públicas para a integração dos migrantes estrangeiros, que quanto mais empobrecidos são, mais vulneráveis e sujeitos a constrangimentos econômicos e sociais ficam” (ASSAD, 2012, p.30).

A atual Lei dos Estrangeiros, Lei n. 6.815, de 19.08.1980, e regulamentada pela Lei n. 6.964, de 09.12.1981, e está baseada na doutrina de segurança nacional, que vê no imigrante uma potencial ameaça à ordem interna. Trinta anos se passaram sem que o Estado brasileiro fizesse algo de expressivo em relação a uma nova legislação migratória, de modo que há clamores da sociedade cada vez mais intensos em torno de que a atual lei se encontra em descompasso com a Constituição de 1988 e com o mundo contemporâneo.

O Estatuto do Estrangeiro foi sancionado pelo então presidente Figueiredo, o último general da ditadura civil-militar. Predomina, neste Estatuto, a visão securitária: a migração é submetida ao ‘interesse nacional’ sob uma visão securitária, ou seja, ligada à segurança. Na época da ditadura, o ‘interesse nacional’ era proteger o país de qualquer ameaça, fosse ela interna ou externa, sendo um dos fins evitar que ideias comunistas se espalhassem no país. Desse modo, os imigrantes eram vistos como pessoas que deveriam ser vigiadas ou barradas. De modo a melhor controlá-lo, ao estrangeiro é vedado o direito à reunião e à participação política; a posse de meios de comunicação ou de determinação de seus conteúdos. O estrangeiro também é visto como uma ameaça ao mercado de trabalho nacional e, em vista disso, sua vinda é condicionada às necessidades produtivas do país.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o amplo arcabouço de direitos garantidos, muito do antigo Estatuto hoje contradiz princípios constitucionais. Diante disso, a falta de um marco renovado e compatível com o novo momento constitucional, que forneça diretrizes claras para a padronização da conduta das instituições do país, gera diversos problemas. Um deles é a sobreposição de normas conflitantes.

Grande parte das lacunas ou dos conflitos entre o antigo Estatuto e a mais recente Constituição são resolvidas por intermédio de resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão do executivo federal ligado ao Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), dando ampla margem de discricionariedade ao Executivo. Apesar do CNIg ser regido pela Política Nacional de Proteção ao Trabalhador Migrante, a posição do governo é dividida, de modo que não é possível falar em uma política única e coerente sobre migrações em âmbito doméstico.

A falta de uma política unificada pautada pelos direitos humanos também favorece a perpetuação, na burocracia estatal, de condutas que revelam a visão predominante do imigrante como sujeito de status diferente e inferior frente ao nacional. Isso é recorrente no acesso à saúde e à educação básica: segundo a Constituição de 1988, o imigrante tem garantido estes direitos, independentemente da sua situação documental ser irregular ou não. Não obstante, não são raros os relatos daqueles que tiveram o acesso negado a estes direitos pelos agentes do Estado.

Exemplo de como, no cenário atual, a imigração é intrinsecamente relacionada à segurança nacional pode ser vista na atuação do Departamento de Polícia Federal (DPF), o qual é responsável pela tramitação de documentos e expedição do Registro Nacional dos Estrangeiros (RNE), cédula de identidade do imigrante, além da carteira de trabalho. O resultado é o contato frequente entre o imigrante e a polícia, cuja qualificação dos agentes é majoritariamente voltada para assegurar a ordem e a segurança. Assim, tornam-se frequentes as reclamações de que a abordagem da burocracia da PF é inadequada, pois seu treinamento não é, como dito anteriormente, para tratar de imigrantes. Essa situação de inadequação se agrava ainda mais em um cenário de terceirização do serviço em função de escassez de mão de obra, frente ao aumento da mobilidade humana. A falta de uma organização civil que lide com a questão associa, ainda mais, o controle da imigração com a garantia de segurança, como se o imigrante fosse, de antemão, um criminoso, dificultando seu entendimento como direito humano.

Ver esse tema através da lente dos direitos humanos significa, em primeiro lugar, reconhecer a aplicabilidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, conforme seu artigo 13:

§1 Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

§2 Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Aqui se estabelece o dilema entre garantia aos direitos humanos e soberania estatal: historicamente, é o Estado o garantidor da cidadania aos seus nacionais e dos direitos a ela vinculados; mas é esse mesmo Estado, ao comprometer-se com os direitos humanos, que deve dar ao imigrante *status* legal igual ao do nacional, já que os direitos humanos superam a ideia de fronteiras.

No que diz respeito a acordos internacionais que avançam nessa temática, é importante ressaltar, nesse breve panorama, que o Mercosul deu significativo passo em direção a mudança de paradigma da imigração, com o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, no qual garante aos nacionais de um Estado Parte residência em outro Estado Parte mediante apresentação de um documento de identificação, declaração e certificado de antecedentes criminais e pagamentos de taxas. Assinado em 2002 e ratificado em 2009 no Brasil, o Acordo representa um importante dispositivo que além de beneficiar diversos imigrantes, caminha rumo a formação de uma ‘cidadania sul-americana’.

Em contrapartida, o Brasil é o único país no âmbito do Mercosul que não aderiu à Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, a qual assegura ao trabalhador imigrante e sua família tratamento e garantias fundamentais à pessoa humana. Embora a CNIg tenha emitido uma resolução recomendando ao Ministério de Relações Exteriores a adesão do país, ela tramita no Congresso desde 2010, demonstrando, assim, falta de vontade política, já que a adesão representaria um considerável progresso do reconhecimento da migração como um direito humano.

Nesse contexto, presume-se que as propostas de mudança no marco regulatório sobre as migrações no Brasil, bem como os impactos dos fluxos migratórios para o Brasil nos últimos anos, tendem a culminar em alterações que afetam a atuação das instituições governamentais brasileiras que operam junto à migração de pessoas. Daí se fundamenta

a proposição deste estudo, objetivando investigar quais as principais perspectivas de mudanças decorrentes da nova Lei de Migração em relação à política migratória.

No contexto migratório brasileiro até então vigente, cabe salientar a atuação de instituições governamentais responsáveis pela formulação e pela implementação da política migratória brasileira, por meio de unidades relacionadas a tal área no âmbito de três ministérios, em unidades organizacionais que atuam diretamente com a formulação e a implementação de políticas governamentais para regulamentação, acompanhamento e controle acerca da migração de pessoas para o Brasil.

Dentre tais órgãos e instâncias governamentais, os quais têm atuação relevante no âmbito de fluxos migratórios do Brasil e para o Brasil, dois podem ser mencionados como especialmente relevantes: o Ministério da Justiça (MJ), por meio de seu Departamento de Estrangeiros (DEEST), com regulamentos e normas referentes ao controle e ao registro do ingresso e da permanência de estrangeiros no território nacional, bem como da adoção de restrições à entrada no país e de retiradas compulsórias; e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio da análise e da concessão de permissões de trabalho para estrangeiros e, particularmente, da atuação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em sua estrutura hierárquica, como órgão deliberativo e consultivo.

Nesse sentido, é oportuno realçar, brevemente, atribuições e responsabilidades que caracterizam a atuação de órgãos governamentais na seara da imigração, a partir de informações coletadas em seus sítios na internet¹. Salienta-se, ainda, a existência de interfaces em relação aos procedimentos realizados por cada instância.

a) Ministério da Justiça (MJ) – encontra-se na estrutura do MJ o Departamento de Estrangeiros – DEEST, vinculado à Secretaria Nacional de Justiça, no âmbito do qual são processados assuntos relacionados à nacionalidade, naturalização e regime jurídico dos estrangeiros. Desta forma, processos de permanência de estrangeiros no território nacional, de naturalização (processo pelo qual se adquire a cidadania brasileira) e de retiradas compulsórias (procedimentos que envolvem a retirada de estrangeiros do território nacional com o cumprimento de medidas administrativas ou judiciais), dentre outros, ordinariamente instruídos nas unidades descentralizadas do Departamento de Polícia Federal (DPF) são encaminhados ao MJ para decisão ministerial, direcionados ao DEEST. Também integra a estrutura do Ministério da Justiça o Comitê Nacional para

¹ <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros> ; <http://portal.mte.gov.br/cni>

Refugiados – CONARE, cuja atuação é relevante acerca da regulamentação e do processamento de solicitações de refúgio no Brasil.

b) Ministério de Trabalho e Emprego (MTE) – é responsável pela concessão da autorização de trabalhos aos estrangeiros, mantendo em sua estrutura: a Coordenação-Geral de Imigração (CGI), responsável pela operacionalização dos processos de solicitação de vistos de trabalho com o apoio das unidades das Superintendências Regionais do Trabalho em todo o país; e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), sendo este um órgão colegiado, envolvendo representantes de diversos órgãos públicos, dos empregadores, das centrais sindicais e da sociedade civil, responsável, entre outras atribuições, por formular políticas de imigração e por opinar a respeito de propostas de alteração da legislação.

Lopes (2009, p.559) trata do contexto histórico da repartição de competências administrativas em matéria de migrações e remonta à década de 1960 como “o embrião da atual divisão de competências entre MRE, MTE e MJ no que diz respeito com o tratamento de estrangeiros”. A autora salienta que essa repartição de competências coincide com o momento histórico em que a colonização mediante importação de mão-de-obra estrangeira deixou de ser prioridade para o país, ao mesmo tempo em que a importância quantitativa da imigração despencava e que cresciam as preocupações com a segurança nacional em relação ao contexto externo.

Nesse contexto histórico, foi promulgado o Decreto-Lei nº 941, em 1969, o qual posicionava o MJ como responsável pela concessão de visto com base em relações de trabalho e estudos, estabelecia a competência exclusiva do MRE para a tramitação e a concessão de visto oficial e diplomático, mas silenciava sobre a atuação do MTE. Um pouco mais tarde, em 1980, surge a Lei nº 6.815, que institui o Estatuto do Estrangeiro ainda vigente, o qual alterou a sistemática de competências dos órgãos governamentais e estabeleceu as possibilidades de ingresso, registro e permanência de estrangeiros no Brasil, bem como criou o Conselho Nacional de Imigração, dentre outras medidas.

De acordo com Lopes (2009, p.559):

Atualmente, após a efetiva instalação do CNIg, são quatro os órgãos que exercem competências em matéria de imigração: Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Justiça (em parceria com a Polícia Federal) e Conselho Nacional de Imigração. Ao MRE compete a concessão dos vistos; ao MTE, a concessão de autorizações de trabalho (se e quando necessárias); ao MJ a tramitação de documentos relacionados com a permanência (em parceria com a Polícia Federal, que em verdade é subordinada ao MJ) e ao CNIg compete agir de maneira a atualizar a legislação e resolver suas lacunas ou omissões.

O Quadro 1, a seguir, descreve a repartição de competências no âmbito migratório entre essas instâncias governamentais, de acordo com Lopes (2009), caracterizando algumas de suas principais atribuições.

Quadro 1. Repartição de competências entre instâncias governamentais

Instância governamental	Descrição e repartição de competências
Ministério das Relações Exteriores	O Ministério das Relações Exteriores exerce atribuições perante dois grupos bem distintos: estrangeiros que mantêm laços com o Brasil; e brasileiros que mantêm laços com o exterior. Quanto à primeira função, já se previa desde o início do século XX a necessidade de concessão de visto aos que pretendiam entrar no país, conforme a nacionalidade, a cargo das autoridades consulares subordinadas ao MRE. Nesse contexto, o MRE dividiu tradicionalmente as competências relacionadas à admissão de estrangeiros com o MJ acerca da concessão de vistos temporários e permanentes, com exceção dos vistos oficiais e diplomáticos, cuja atribuição para concessão era exclusiva para o MRE, inclusive em termos de pedidos de prorrogação de estada e tramitação de documentos. Quanto à segunda função, junto aos brasileiros no exterior, as atribuições do MRE dizem respeito a atividades de assistência, representação e proteção aos brasileiros no exterior. No exercício desta tarefa, podem ser realizados atos notariais e de registro civil, atos referentes à nacionalidade, serviço militar e assuntos eleitorais, bem como expedição de documentos. No tocante aos brasileiros que residem no exterior, as repartições consulares podem atuar de modo a fazer prevalecer o direito à proteção consular em casos onde haja afronta aos direitos reconhecidos aos estrangeiros.
Ministério da Justiça	Ao Ministério da Justiça são atribuídas funções concernentes à imigração por suas competências voltadas às garantias de preservação da ordem e dos direitos, e ainda por sua ascendência sobre a Polícia Federal. O Departamento de Estrangeiros (DEEST) é órgão vinculado à Secretaria Nacional de Justiça que tem por atribuições: processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados com nacionalidade, naturalização e regime jurídico de estrangeiros; tratar de assuntos relacionados com medidas compulsórias de expulsão, extradição e deportação; instruir os processos relativos à transferência de presos para cumprimento de pena no país de origem, com base em acordos dos quais o Brasil seja parte; instruir processos de reconhecimento da condição de refugiado e de asilo político. É o DEEST que decide sobre os pedidos de registro relacionados com a concessão de vistos temporários e permanentes, bem como sobre a prorrogação e transformação de vistos, quando couber. Para o exercício desta atividade, conta com o apoio da Polícia Federal.
Departamento de Polícia Federal	Dentre as funções do Departamento de Polícia Federal, está a de exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. O DPF é órgão subordinado ao MJ e atua em colaboração com o DEEST no que diz respeito ao processamento e à tramitação de assuntos de estrangeiros, de modo que é a Polícia Federal quem executa a interface com estrangeiros no Brasil, instruindo e encaminhando os pedidos de permanência temporária ou definitiva, bem como expedindo o registro e os documentos dos estrangeiros após a decisão favorável do MJ. Para a emissão da cédula de identidade do estrangeiro, a Polícia Federal lança mão de sistemas de cadastramento e registro de estrangeiros, com informações acerca de sua identificação e sobre as condições de permanência do estrangeiro no país. A Polícia Federal também exerce a função de polícia de fronteiras, e muitas vezes é ali que se dá o primeiro contato do estrangeiro com o país, conferindo a validade de documentos e vistos, e atribuindo prazos de estada. Adicionalmente, a Polícia Federal faz cumprir as determinações do MJ a respeito das medidas de retiradas compulsórias de estrangeiros do território nacional, tais como deportação, extradição e expulsão.

Ministério do Trabalho e Emprego	A atribuição do Ministério do Trabalho no que diz respeito a admissão de migrantes assumiu relevância a partir do momento em que cessou a prioridade de imigração para colonização, situação em que a imigração para o trabalho era presumida e tida como necessária pelos gestores da política de imigração. Com o Decreto-Lei 941, em 1969, o Ministério do Trabalho permanecia aliado do processo, uma vez que a previsão de imigração dirigida poderia ser causa da concessão de visto permanente pelo MJ, independente da concessão de qualquer visto de trabalho. Foi com o Estatuto do Estrangeiro de 1980 que o Ministério do Trabalho recuperou seu papel em políticas de imigração, seja condicionando a expedição de vistos à prévia autorização de trabalho dada por esse órgão, seja vinculando o CNIg ao Ministério do Trabalho. Atualmente, é a Coordenação-Geral de Imigração (CGI), órgão diretamente vinculado ao Gabinete do Ministro, a unidade administrativa do Ministério do Trabalho que tem competência de decisão sobre as solicitações de autorizações de trabalho a estrangeiros. Quanto à confecção da carteira de trabalho para estrangeiros, compete às Superintendências Regionais do Trabalho, por meio de quaisquer de suas representações, mediante a apresentação do extrato do contrato de trabalho visado pela CGI, publicado no Diário Oficial, além do passaporte com o respectivo visto.
Conselho Nacional de Imigração	Órgão criado pelo Estatuto do Estrangeiro de 1980, vinculado ao Ministério do Trabalho, com atribuições para estabelecer e revisar exigências para a concessão de vistos temporários e permanentes no Brasil. As competências originalmente estabelecidas pela Lei 6.815/80 foram especificadas pelo Decreto Regulamentar 86.715/81, e por sua vez foram atualizadas pelo Decreto 840/93. Dentre as competências do CNIg, de acordo com o art. 1º do Decreto 840, podem ser mencionadas: formular a política de imigração; coordenar e orientar atividades de imigração; efetuar levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão temporária ou permanente; promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração; estabelecer normas de seleção dos migrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos; dirimir dúvidas e solucionar casos omissos, no que diz respeito a imigrantes; opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, quanto proposta por qualquer órgão do Poder Executivo. No exercício de suas atribuições, o CNIg já editou dezenas de resoluções administrativas que estabelecem critérios de admissão de estrangeiros no país. A competência para solucionar casos omissos é o instrumento que possibilitou a sistematização de situações importantes não previstas na legislação de imigração, como o visto para tratamento de saúde e o visto para companheiro em união estável.

Fonte: LOPES (2009, p. 561-568).

Podem ser ressaltadas algumas recentes medidas que vêm sendo adotadas e/ou implementadas por essas instâncias governamentais de modo a implementar procedimentos relacionados a questões migratórias no Brasil, tais como: propostas de mudança à legislação referente à imigração, por iniciativa do CNIg, e emissão de resoluções voltadas à regularização do ingresso e da permanência de migrantes (documentados e não documentados); criação de grupos de trabalho para realizar propostas voltadas ao aprimoramento de políticas migratórias, com diversos projetos em tramitação sobre o tema; alterações nos requisitos para concessão de autorização de trabalho e de vistos de trabalho de curta duração, bem como obtenção de visto temporário ao estrangeiro com vínculo empregatício no Brasil; emissão de resoluções normativas para reduzir prazos de concessão de vistos de trabalho; criação de comissões para realizar levantamento de

informações junto às embaixadas brasileiras com vistas a otimizar o processo de concessão de vistos; criação de novos postos consulares ao redor do globo, ampliando a capacidade de atendimento; concessão de anistia aos estrangeiros que se encontravam em situação irregular no território nacional e que haviam ingressado até fevereiro de 2009; realização de audiências públicas em torno de temas como a proteção ao trabalhador migrante, com diversas ações propostas nessa área; assinatura de acordos com outros países da América do Sul no ensejo de facilitar a movimentação e a migração de pessoas entre os países da região.

De acordo com dados do MJ, entre janeiro e junho de 2013, mais de 40 mil profissionais estrangeiros (temporários e permanentes) obtiveram permissão para trabalhar no país. Dados do MTPS, antigo MTE, revelam que, em 2013, cresceu em 3,5% o número de vistos de trabalho concedido a estrangeiros no Brasil, o que não inclui o número de imigrantes que não dispõem vistos de trabalho, nem daqueles que não conseguiram a regularização jurídica.

Apesar disso, a OIM estima que ainda há muitos migrantes em situação irregular no país. Como ainda não possuem documentos necessários à estada regular; são denominados, dessa forma, como migrantes ‘não documentados’. Um relatório elaborado (OIM, 2011) aponta que, além do tradicional fluxo migratório entre os países da América Latina, que aumentou sensivelmente nos últimos anos, o Brasil tem recebido considerável contingente de estrangeiros da África subsaariana, de países do Sul da Ásia e do Haiti.

Os haitianos, particularmente, correspondem a um dos fluxos migratórios recentes que vem se intensificando no Brasil, sobretudo após o terremoto que atingiu o Haiti em 2010 e o início da participação brasileira na força de paz internacional enviada ao país. De acordo com relatório da OIM acerca do influxo de haitianos no Brasil, muitos desses migrantes ingressam no território nacional pela fronteira com a Bolívia e o Peru, com rotas que atravessam o Equador e a Colômbia, muitas vezes em situação clandestina e sujeitos a vulnerabilidades sociais e graves riscos (OIM, 2011).

Em termos de política migratória brasileira, embora não se encontre como tal expressa de modo coeso, podem ser apontadas algumas medidas adotadas por instâncias governamentais que operam nesse âmbito, tais como: acordo regional com países do Mercosul para facilitar migrações entre os países da região; assinatura de compromissos para acolhimento de refugiados; realização de anistias para estrangeiros em situação irregular a cada década, sendo que a última ocorreu em 2009; estímulo ao ingresso de mão-de-obra qualificada para suprir vagas no mercado laboral; exercício do controle de

fronteiras aliado a sistema de vistos; aplicação do princípio da reciprocidade para isenção da necessidade de vistos com vistas a ingresso e permanência de estrangeiros no país etc. Não obstante, a execução de tais medidas por uma multiplicidade de atores aparenta, por vezes, certo grau de desconexão, e há distintos entendimentos a respeito de sua concretização.

Observa-se, dessa maneira, que o Brasil se depara com o desafio de aprimorar esforços em torno da questão dos contingentes de migrantes que se deslocam para o território nacional, em número que se eleva gradativamente a cada ano. Ademais, Assad (2012) salienta que o país precisa se adaptar a esse fluxo crescente de pessoas, em grande parte buscando oportunidades de inserção social e melhoria de suas condições de vida. Tal desafio envolve, ademais, a otimização da atuação das instâncias governamentais envolvidas, as quais devem ser capazes de fornecer respostas em torno de políticas públicas aptas a lidar com os contingentes de migrantes provenientes do contexto internacional.

3.2 – A concepção do Projeto da Lei de Migração

O Projeto de Lei do Senado² (PLS) 288/2013 foi aprovado na forma de substitutivo, levando em conta propostas do anteprojeto de lei elaborado por uma comissão de especialistas no tema. O propósito é o de substituir o Estatuto do Estrangeiro (1980), legislação remanescente da época da ditadura militar e em completo descompasso com a atual Constituição.

Entre outras medidas, o projeto reduz a burocracia na concessão de vistos no Brasil para investidores, estudantes e acadêmicos; desburocratiza o deslocamento de residentes fronteiriços, que trabalham no Brasil mas conservam residência no país vizinho; inclui proteção aos apátridas, indivíduos que não são titulares de nenhuma nacionalidade, em consonância com acordos internacionais; assegura direitos e benefícios aos brasileiros que voltam do exterior. O Projeto de Lei também estende a concessão de visto humanitário a cidadãos de “qualquer país em situação reconhecida de instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidades de grandes proporções e de graves

² De autoria do senador Aloysio Nunes, teve relatoria do senador Ricardo Ferraço.

violações dos direitos humanos”, mas que não se enquadram nas possibilidades de concessões de refúgio.

Como o texto foi aprovado em caráter terminativo na comissão, ele seguiu diretamente para a Câmara dos Deputados, onde foi renumerado como Projeto de Lei 2.516/15, e passará por votações e novas rodadas de negociações. Caso aprovado, deve finalmente seguir para sanção presidencial.

A aprovação do PLS 288/13 pelo Senado já pôde ser considerada como um avanço em comparação aos meses anteriores em que o projeto ficou parado ou tramitando de forma lenta dentro das comissões do Senado – a espera é ainda maior se considerada o começo das discussões para mudança do Estatuto do Estrangeiro, que datam do início da década de 1990. Vale lembrar que, além do PLS 288/13, também tramitava no Legislativo o Projeto de Lei 5.655/09, o qual também foi apensado ao PL 2.516/15. Já o anteprojeto de Lei de Migrações, elaborado por uma comissão de especialistas nomeada pelo Ministério da Justiça e entregue à pasta em agosto de 2014, era defendido por imigrantes e entidades da sociedade civil como o modelo mais adequado. No entanto, ele foi em parte usado para as emendas feitas ao PL 2.516/15.

Tal como se encontra atualmente, o PL 2.516/15 contém 117 artigos, divididos em XI Capítulos, conforme a estrutura apontada a seguir, com o número de artigos de cada seção indicado entre parênteses:

Cap. I – Disposições Preliminares (4)

Seção I – Disposições Gerais (2)

Seção II – Dos Princípios e das Garantias (2)

Cap. II – Da Condição Jurídica e da Situação Documental dos Imigrantes (20)

Seção I – Dos Documentos de Viagem (1)

Seção II – Dos Vistos

Subseção I – Disposições Gerais (6)

Subseção II – Dos Tipos de Visto (1)

Subseção III – Do Visto de Visita (1)

Subseção IV – Do Visto Temporário (1)

Subseção V – Dos Vistos Diplomático, Oficial e de Cortesia (4)

Seção III – Do Residente Fronteiriço (3)

Seção IV – Do Asilado (3)

Cap. III – Da Residência (13)

Seção I – Da Autorização de residência (1)

Seção II – Disposições Gerais (6)

Seção III – Da Proteção da Pessoa Apátrida e da Redução da Apatridia (1)	
Seção IV – Da Reunião Familiar (5)	
Cap. IV – Do Registro e da Identidade Civil do Imigrante (4)	
Cap. V – Do Controle Migratório (8)	
Seção I- Da Fiscalização Marítima, Aeroportuária e de Fronteira (6)	
Seção II – Do Impedimento de Ingresso (2)	
Cap. VI – Das Medidas de Retirada Compulsória (1) (17)	
Seção I – Da Repatriação (1)	
Seção II – Da Deportação (3)	
Seção III – Das Medidas Vinculadas à Mobilidade (1)	
Seção IV – Da Expulsão (7)	
Seção V – Disposições Gerais (4)	
Cap. VII – Da Opção de Nacionalidade e da Naturalização (14)	
Seção I – Da Opção da Nacionalidade (1)	
Seção II – Das Condições da Naturalização (9)	
Seção III – Dos Efeitos da Naturalização (2)	
Seção IV – Das Perdas da Nacionalidade (1)	
Seção V – Da Requisição da Nacionalidade (1)	
Cap. VIII – Do Emigrante Brasileiro (4)	
Seção I – Dos Princípios e das Diretrizes (1)	
Seção II- Dos Direitos do Emigrante (3)	
Cap. IX – Das Medidas de Cooperação (25)	
Seção 1- Da Extradicação (19)	
Seção II – Da Transferência e Execução de Penas (3)	
Seção III- Da Transferência de Pessoas Condenadas (3)	
Cap. X – Das Infrações e das Penalidades Administrativas (5)	
Cap. XI – Disposições Finais (8)	
[Tabelas de Taxas e Emolumentos Consulares]	

Grande parte das entidades da sociedade civil organizada e dos próprios imigrantes reconhecem que o PL 2.516/15 é um avanço em relação ao Estatuto do Estrangeiro, mas também guardam ressalvas sobre a proposta. Em nota divulgada logo após a aprovação do projeto em primeiro turno, o Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Imigrantes no Brasil elogiou o fato de a lei prever garantia de direitos aos imigrantes; no entanto, criticou o fato dela prever, por exemplo, a negação desses direitos às pessoas sem documentação.

Adicionalmente, o texto do PL 2.516/15 muda a interpretação brasileira relacionada ao tratamento dado às pessoas de outros países que queiram viver no Brasil, com a mudança do termo estrangeiro, em vigor desde a época da ditadura militar, para migrante. Assim, a matéria passa a ser inserida no contexto da proteção internacional dos direitos humanos mediante a incorporação dos três princípios gerais de direitos humanos: interdependência, universalidade e indivisibilidade, conforme um trecho do relatório do senador Ricardo Ferraço.

O projeto que institui a nova Lei de Migração regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, estabelecendo normas de proteção ao migrante. O texto define imigrante como sendo toda pessoa, nacional de outro país ou apátrida, que transite, trabalhe ou resida e se estabeleça temporária ou definitivamente no Brasil.

O projeto de lei garante aos imigrantes condição de igualdade com os nacionais, prevê a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade, além de garantir os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos, bem como o direito à liberdade de circulação no território nacional. Também tipifica como crime o tráfico de pessoas, tanto no Brasil como para o exterior.

O texto assegura os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o seu direito à livre circulação nas terras tradicionalmente ocupadas. Pela proposta, a política migratória brasileira será regida também pelo repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a qualquer forma de discriminação, pela não criminalização da imigração e não discriminação em razão dos critérios e procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida no território nacional.

De acordo com o projeto, a nova lei visa ainda a promoção da entrada regular e da regularização documental, acolhida humanitária, desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil e a garantia do direito à reunião familiar, além da igualdade de tratamento e de oportunidade aos migrantes e também a seus familiares.

Os migrantes, segundo o projeto, terão acesso igualitário e livre aos serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. O projeto de lei estabelece a proteção integral e defesa dos interesses das crianças e adolescentes migrantes, respeito a dispositivos de tratados e acordos internacionais, proteção dos brasileiros no exterior, promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil e repúdio a práticas de expulsão ou deportação coletivas.

4. ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Este capítulo contém duas seções. A primeira seção discorre acerca de uma apreciação crítica do PL 2.516/15, salientando aspectos mencionados por um informe³ recente da Associação Brasileira de Antropologia – ABA. Por conseguinte, a segunda seção apresenta algumas das principais propostas de alterações ao PL 2.516/15, formuladas por especialistas e interessados no tema, como os integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (Rede MiR), em torno de aspectos que vem sendo discutidos no âmbito da Comissão Especial junto ao Poder Legislativo, de modo que tais propostas, caso aprovadas, podem alterar aspectos relevantes do modo como se concebe e se executa a política migratória no Brasil.

4.1 – Apreciação do PL 2.516/15 conforme informe da ABA

Há dois temas polarizam o debate em torno das mudanças decorrentes do PL 2.516/15: o grau de comprometimento da nova lei com o viés dos direitos humanos, e qual órgão vai estar à frente do atendimento aos migrantes. E é consenso entre especialistas no tema e representantes de associações de migrantes que o PL 2.516/15 apresenta avanços em relação ao atual Estatuto do Estrangeiro, tais como:

- Mudança de objeto de "estrangeiro" para "migrante";
- Novo paradigma de direitos e garantias (e não de segurança nacional);
- Novos objetos de proteção (indígena, residente fronteiriço, asilado e apátrida);
- Nova política de vistos e residência (redução nos tipos de vistos, passagem direta do temporário para a residência), buscando resolver internamente o trâmite, sem necessidade do imigrante ter de sair do país;
- Mudanças no controle migratório (momento de ingresso no país);
- Facilidades para naturalização, tornando as exigências mais objetivas;
- Capítulo sobre emigrantes brasileiros.

³ Disponível em:

<https://conferencialivreaba.wordpress.com/2014/05/26/apreciacao-associacao-brasileira-de-antropologia-proposta-lei-de-migracoes/>

Outra questão diz respeito à indefinição em torno de qual será a autoridade competente que administrará o setor migratório, pois, ao revogar integralmente a lei em vigor, o PL poderá vir a extinguir o CNIg. Na primeira versão do texto, era criada uma autoridade migratória. Todo esse capítulo foi excluído por vício de iniciativa (apenas o Poder Executivo pode criar órgãos). O texto aprovado até o momento faz referência à "autoridade competente", sem nominar. Assim, a não ser que o Poder Executivo crie uma autoridade migratória ou órgão que execute a política migratória, a única autoridade competente até o momento, no contexto constitucional, parece ser o Departamento de Polícia Federal, o que enfrenta grande resistência de entidades da sociedade civil e de representações de migrantes, os quais defendem que migrações envolvem questões de direitos, e não caso de polícia.

Como contribuição para as discussões em torno do PL 2.516/15, um informe elaborado em 2015, por parte de um grupo de trabalho – o Comitê de Migrações e Deslocamentos – composto por especialistas em migrações no âmbito da Associação Brasileira de Antropologia, apontou, em termos gerais, que o Projeto de Lei de Migração constitui um avanço em relação aos projetos anteriores devido à ênfase em direitos que, em princípio, favorecem os migrantes. Não obstante, salienta o informe que essa versão ainda apresenta ambiguidades entre a ênfase, de um lado, nos direitos dos migrantes e, de outro, nos controles de entrada, permanência e saída.

Subjacente a essa relação entre migração, delito/crime e punição, está implícita uma caracterização dos imigrantes como um problema, em vez de solução. Para evitar essa conexão entre direitos humanos e segurança, o informe da ABA sugere pautar a revisão desse projeto no princípio constante na constituição de 1988 de tratamento igualitário entre nacionais e não nacionais. Dessa forma, será fundamental estabelecer que tanto os nacionais como os não-nacionais, independentemente da situação migratória, poderão gozar de todos os direitos, inclusive os políticos.

Ademais, apesar desse novo PL ser melhor do que as legislações brasileiras anteriores, o informe destaca que há ainda influências das antigas leis. Assim, a nova minuta, que institui a Lei de Migrações e cria a Autoridade Nacional Migratória, denota a persistência de uma regulação minuciosa, dando margem à exclusão daqueles que não correspondem as definições incluídas no texto.

Em suma, o informe da ABA avalia que, apesar da retórica dos direitos humanos, o PL 2.516/15 enfatiza ainda a securitização e a criminalização dos imigrantes. Nesse

sentido, seu texto final é apontado como problemático, indicando para um tratamento aos imigrantes ainda baseado no medo, na aversão à diferença e na permissividade à precarização do trabalho.

Adicionalmente, o informe indica problemas que precisariam ser corrigidos para que o PL considerasse de fato os migrantes como sujeitos de direitos: abre brechas para a exploração do migrante não registrado; 43% dos artigos do PL se referem às formas de expulsão, negação de entrada, deportação e repatriação/criminalização; restrição de direitos a fronteiriços; extinção do CNIg e fortalecimento do DPF; ausência de direitos políticos dos migrantes, como, por exemplo, o direito a voto.

A esse respeito, é oportuno salientar o que Marinucci e Milesi (2005) argumentam acerca das migrações, as quais correspondem a fontes de inovações e de transformações, de modo que podem gerar tanto solidariedade como discriminação, tanto encontros como choques, e tanto acolhida como exclusão. Ressalta-se, assim, como dever da comunidade internacional, em geral, e das instituições públicas, em particular, fazer com que novos elementos trazidos pelos migrantes sejam fonte de enriquecimento recíproco na construção de uma cultura de paz e justiça social.

4.2 – Propostas para aprimoramento do Projeto de Lei de Migração

Por meio de discussões em torno do PL 2.516/15 promovidas em comissões e plenárias no âmbito da Câmara dos Deputados, diversas propostas vêm sendo apresentadas por especialistas no tema das migrações, por dirigentes de instâncias governamentais que atuam em âmbito migratório e, sobretudo, por entes da sociedade civil e representantes de associações de migrantes. Um dos entes mais atuantes, nesse sentido, é composto por integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, a Rede MiR⁴, composta por entidades filantrópicas e religiosas de amparo, apoio e acolhida a migrantes.

Essa instituição, em um informe recente, consolidou muitas das propostas que vêm sendo apresentadas e discutidas nas comissões e plenárias sobre o PL 2.516/15, de

⁴ A Rede Solidária Para Migrantes e Refugiados é viabilizada pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). A Rede Mir, como é conhecida, é integrada por 55 entidades, de norte a sul do país. Informal, sem hierarquias, a Rede preza muito o intercâmbio de práticas e de informações, e busca sempre favorecer o apoio mútuo entre as entidades, a comunicação, a capacitação dos membros, e tantos outros aspectos favoráveis e benéficos à causa do refúgio. Mais informações em: <http://www.migrante.org.br/index.php/2014-01-14-00-36-49/atuacao/rede-solidaria/304-noticia-xi-encontro-nacional-da-rede-mir-2015>

modo a apontar sugestões de alterações no projeto e suas justificativas, conforme o Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Sugestões da Rede MiR para alterações no PL 2.516/15

Redação Atual no PL 2.516/15	Proposta de Alteração por parte da Rede MiR	Justificativa da Rede MiR para a alteração
<p>Art. 4º Ao imigrante é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como:</p> <p>§4º Aplicam-se ao visitante os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, V, VI, VIII, IX, X, XIII, XIV e XV deste artigo.</p> <p>§ 5º Aplicam-se ao imigrante não registrado os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, VI, VIII, X e XIII deste artigo.</p>	<p>Substituir no caput o termo “imigrantes” por “migrantes”</p> <p>Eliminar os parágrafos 4º e 5º</p>	<p>Migrantes é o termo semanticamente mais amplo, portanto mais preciso para estar no caput, tendo em vista que o Estado deve respeitar os direitos humanos de todos, sem discriminação.</p> <p>O PL restringe, se mantiver tal disposição, os direitos dos migrantes categorizados como não registrado, já que – entre outros aspectos - esses migrantes não podem ter garantidos os direitos trabalhistas, o que favorecerá sua exploração. Neste aspecto é oportuno lembrar que os auditores do trabalho já garantem aos imigrantes em situação irregular encontrados em condição análoga à de escravos o direito de pleitear os direitos trabalhistas.</p> <p>Além disso, os citados parágrafos proíbem que acessem ao sistema judiciário, bem como a possibilidade de se organizarem em associações ou abrir contas nas redes bancárias, entre outras impossibilidades, pois atrelam, os seus parágrafos citados ao registro biométrico, ou seja, vinculam acesso a direitos a um registro.</p>
<p>Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes situações:</p> <p>(...)</p> <p>IV – estudo;</p> <p>§4º. O visto temporário para estudo poderá ser concedido ao imigrante que pretenda vir ao Brasil para frequentar curso regular ou realizar estágio ou intercâmbio de estudo ou de pesquisa.</p>	<p>MODIFICAR §4º para incluir os seguintes termos destacados, de modo que o parágrafo passaria a ter a seguinte redação: “§4º. O visto temporário para estudo poderá ser concedido ao imigrante que pretenda vir ao Brasil para frequentar curso regular ou realizar estágio ou intercâmbio de estudo ou de pesquisa, SENDO ASSEGURADO AO ESTUDANTE, DURANTE O TEMPO DE VIGÊNCIA DO VISTO, O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE REMUNERADA, DESDE QUE COMPATÍVEL COM O PERÍODO DE CURSO, ESTUDO OU PESQUISA”</p>	<p>Busca ampliar e democratizar as possibilidades de estudo e permanência de estudantes estrangeiros que possuam condição financeira menos favorável.</p>
<p>Capítulo II, Seção III – Do Residente Fronteiriço</p> <p>Art. 21. O documento relativo à autorização será cancelado, a qualquer tempo, se o titular:</p> <p>III – sofrer condenação penal;</p>	<p>Nova Redação:</p> <p>III – sofrer condenação penal, exceto em casos de menor potencial ofensivo, conforme definido em regulamento;</p>	<p>Deve ser modificado, pois a redação atual impede o fronteiriço de circular pelos espaços habituais de vivência e lhe retira, mesmo por delitos de menor potencial ofensivo, a autorização para as práticas básicas da vida civil.</p>

<p>Art. 25. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, à pessoa que se encontre em uma das seguintes situações:</p>	<p>Introduzir inciso XVI - estar em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil.</p>	<p>É importante a inclusão deste inciso, que já constava na redação do substitutivo do Senador Ferraço, mas foi retirado por emenda de Lasier Martins. Reintroduzir o inciso XVI é questão de grande significado, pois a pessoa em liberdade provisória necessita de residência, ainda que temporária, para poder trabalhar e garantir seu próprio sustento.</p>
	<p>INCLUIR o Parágrafo único nos seguintes termos: Os procedimentos conducentes à concessão de residência devem respeitar o contraditório, a ampla defesa e a garantia de recurso.</p>	<p>A garantia do contraditório, da ampla defesa e o direito de recurso efetivo são direitos humanos fundamentais em caso de decisões que possam afetar direito das pessoas migrantes.</p>
<p>Capítulo V – DO CONTROLE MIGRATÓRIO</p>	<p>Substituir o termo: “do controle migratório”, pelo termo: “Da entrada e saída do território nacional”</p>	<p>O controle de entrada e saída deve também ser regulado e deve prezar respeito aos Direitos Humanos e prezar pelo respeito destes. Assim, o termo “da entrada e saída do território nacional” consubstancia o espírito de direitos humanos presente neste PL.</p>
<p>Art. 38. As funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira serão realizadas pela Polícia Federal nos pontos de entrada e de saída do território nacional. Parágrafo único. É dispensável a fiscalização de passageiro, tripulante e estafe de navio em passagem inocente, exceto quando houver necessidade de descida de pessoa a terra ou de subida a bordo do navio</p>	<p>Nova Redação: Art. 38 - O controle da entrada e saída do território brasileiro, respeitadas as disposições constitucionais, será realizado pela autoridade competente, em cumprimento à presente legislação e aos compromissos do Estado em matéria de direitos humanos, na forma determinada em Regulamento. Parágrafo único: As funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira serão realizadas pela Polícia Federal nos pontos de entrada e de saída do território nacional.</p>	<p>É demanda histórica que o controle migratório seja realizado por pessoal civil capacitado, atento às especificidades e à vulnerabilidade econômica e social de migrantes, conforme defendido na COMIGRAR. A PF possui importantes competências constitucionais como polícia de fronteira e como tal deve cumpri-las. Contudo, isto não significa que o conjunto da atenção a ser dispensada na entrada e saída de migrantes se resume à dimensão da documentação e da regularidade da autorização para entrar ou sair do País. A questão migratória é um fato social que deve ser regido e administrado por princípios de direitos humanos, de atenção social, humana e humanitária, o que não necessariamente está vinculado a questões de segurança ou de repressão à criminalidade.</p>
<p>Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País a pessoa: (...) V – que apresente documento de viagem que: a) não seja válido para o Brasil; b) esteja com o prazo de validade vencido; ou c) esteja com rasura ou indício de falsificação;</p>	<p>INCLUIR termos no final do caput do artigo: “Art. 45. Poderá ser impedido de ingressar no país, MEDIANTE ATO FUNDAMENTADO E ENTREVISTA INDIVIDUAL, a pessoa:” EXCLUIR alínea “c” do inciso V</p>	<p>É imperativo assegurar o devido processo legal, o que passa pela análise individual dos casos, a fim de favorecer a ampla defesa e a identificação de casos necessitados de proteção. Proibir a entrada com base em indício é uma afronta ao devido processo legal.</p>
<p>Art. 47. A repatriação consiste na devolução da pessoa em situação de impedimento ao</p>	<p>INCLUIR os termos destacados no §1º, que passaria a ter a seguinte redação:</p>	<p>Busca-se garantir o respeito ao devido processo legal, o respeito ao</p>

<p>país de procedência ou de nacionalidade.</p> <p>§ 1º Será feita imediata comunicação do ato de repatriação à empresa transportadora e à autoridade consular do país de nacionalidade do imigrante ou do visitante, ou a quem a representa.</p>	<p>“§1º Será feita imediata comunicação do ato FUNDAMENTADO de repatriação À DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, às empresas transportadoras e à autoridade consular do país de nacionalidade do migrante ou visitante, ou quem lhe representa.”</p>	<p>contraditório, a ampla defesa e o direito à assistência jurídica.</p>
<p>Art. 49. Os procedimentos conducentes à deportação devem respeitar o contraditório e a ampla defesa.</p> <p>Parágrafo único. Deverá ser informado ao imigrante o direito à assistência pela Defensoria Pública da União (DPU) durante o procedimento administrativo de deportação.</p>	<p>INCLUIR os seguintes termos destacados no art. 49, que passaria a ter a seguinte redação: “Art. 49. Os procedimentos conducentes à deportação devem respeitar o contraditório e a ampla defesa E A GARANTIA DE RECURSO COM EFEITOS SUSPENSIVOS.”</p> <p>Nova redação: “Parágrafo Único. A Defensoria Pública da União deverá ser notificada para prestação de assistência ao migrante em todos os procedimentos administrativos de deportação.”</p>	<p>Garantia do devido processo legal e do respeito ao contraditório e a ampla defesa.</p>
<p>Art. 51. O delegado de Polícia Federal representará perante juízo federal as medidas necessárias para efetivar a deportação ou a expulsão</p>	<p>INCLUIR:</p> <p>“Parágrafo Único. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias”.</p>	<p>A não criminalização da migração é um princípio previsto no art. 3º, inciso III, do projeto de Lei. A garantia da não privação de liberdade por motivos migratórios é direito essencial para se assegurar o pleno respeito a tal princípio.</p>
<p>Art. 52. A expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória do migrante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo Determinado.</p> <p>(...)</p> <p>§3º O processamento da expulsão em caso de crime comum não prejudicará a progressão de regime, o cumprimento de pena, a suspensão condicional do processo, a comutação da pena ou a concessão de pena alternativa, de indulto coletivo ou individual, de anistia ou de quaisquer benefícios concedidos em igualdade de condições ao nacional brasileiro.</p>	<p>EXCLUIR a palavra “comum” da redação do §3º, passando a ter a seguinte redação:</p> <p>§3º - O processamento da expulsão em caso de crime não prejudicará a progressão de regime, o cumprimento de pena, a suspensão condicional do processo, a comutação da pena ou a concessão de pena alternativa, de indulto coletivo ou individual, de anistia ou de quaisquer benefícios concedidos em igualdade de condições ao nacional brasileiro”.</p>	<p>É importante que os direitos previstos no § 3º sejam assegurados também em casos de outros crimes.</p>
<p>Art. 56. A expulsão decorrerá de procedimento que garanta o contraditório e a ampla defesa.</p> <p>Parágrafo único: A DPU será notificada da instauração de processo de expulsão, se não houver defensor constituído.</p>	<p>INCLUIR os termos destacados no art. 56, que passaria a ter a seguinte redação: “Art. 56 A expulsão decorrerá de procedimento que garanta o contraditório e a ampla defesa E A GARANTIA DE RECURSO COM EFEITOS SUSPENSIVOS.”</p>	<p>Visa assegurar o direito de acesso a recurso que evite que a decisão de expulsão se concretize antes que o migrante tenha possibilidade de recorrer da decisão ou de buscar prestação jurisdicional.</p>

<p>Art. 109. Constitui infração, sujeitando o infrator às seguintes sanções: (...) VII – empregar imigrante em situação irregular ou impedido de exercer atividade remunerada: Sanção: multa.</p>	<p>EXCLUIR o inciso VII</p>	<p>Este dispositivo não condiz com o espírito que se deseja que norteie a Lei de Migrações. Ser realistas significa olhar a vida como ela é. Ninguém de nós deseja ver imigrantes empregados irregularmente, mas também não desejamos que o trabalhador, o necessitado, aquele que precisa ganhar o pão de cada, seja condenado à marginalidade vários devido à sua condição migratória. Sem dúvida, defendemos a responsabilidade do Estado pela fiscalização e prevenção contra o trabalho escravo e a exploração de mão de obra. Tememos, contudo que, da forma como está no PL, é muito provável que a repressão ao delito seja usada para restringir direitos dos migrantes.</p>
<p>Artigo a definir</p>	<p>Introduzir artigo dizendo que: é assegurado, em igualdade de condições com os nacionais brasileiros, aos migrantes deficientes físicos ou com sequelas de guerra, violência, ataques, conflitos, o acesso a todos os direitos previstos na legislação brasileira, incluídos todos os específicos referentes a pessoas com necessidades especiais.</p> <p>Sugere-se a alternativa de COLOCAR ALGO NOS TERMOS DO DECRETO 6849, DE 2009, QUE PROMULGOU A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO DAS PESSOAS COM DEFICIENCIA E SEU PROTOCOLO FACULTATIVO, FIRMADOS EM NOVA YORK EM 30 DE MARÇO DE 2007.</p>	<p>A equipe entende oportuno incluir algo no sentido de assegurar aos imigrantes com deficiência (ou com necessidades especiais) em função de guerras, conflitos, ataques, atentados, etc... ou mesmo congênitos se encontram nesta situação, o acesso aos direitos específicos. Evidentemente não é o caso de assegurar mais direitos do que aos brasileiros, pois não seria constitucional. Mas, garantir a igualdade de acesso, é importante. Apenas como esclarecimento, lembro que se a lei de refugiados tivesse uma disposição neste sentido, não teríamos hoje o problema que se enfrenta por não terem acesso ao BPC, por exemplo.</p>

Fonte: Rede MiR, 2015.

Um ponto a ser destacado é que, apesar da intenção de garantir igualdade com os brasileiros, há ressalvas que fazem com que apenas os migrantes já registrados contem com garantias como direitos trabalhistas, acesso à justiça, assistência jurídica gratuita e o direito de transferência de recursos provenientes de sua renda. Contudo, os migrantes que formalizam pedido de regularização migratória permanecem por diversos meses, senão anos, apenas com o documento provisório que lhes garante o direito de permanência válida no país enquanto o seu procedimento tramita no Ministério da Justiça, logo sem o respectivo registro.

Os migrantes ainda não registrados, além de não darem causa à demora no procedimento da efetivação do seu registro, deveriam contar com os mesmos direitos sociais garantidos aos demais migrantes já registrados. Aliás, de acordo com as normas

de proteção internacional dos direitos humanos, notadamente no que diz respeito às garantias judiciais previstas no artigo 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que se sobrepõe à lei ordinária, a toda pessoa, indistintamente, devem ser garantidos direitos trabalhistas, acesso à justiça e assistência jurídica gratuita. Da mesma forma, o artigo 21 da Convenção Americana garante a todos o uso e gozo dos seus bens de propriedade privada, o que engloba a transferência de recursos provenientes da sua renda. Nada justifica, portanto, a discriminação de migrantes que não possuem registro, sendo certo que inclusive os migrantes indocumentados, que sequer possuem protocolo de regularização migratória, devem gozar desses mesmos direitos.

Destaca-se ainda a omissão do projeto de lei ao não contemplar previsão legal do visto temporário para estrangeiros que respondem a processo criminal no Brasil em liberdade ou que cumprem pena criminal em liberdade. Com efeito, sendo do interesse do Estado brasileiro que esses estrangeiros permaneçam no país para o cumprimento da pena, é preciso que tal permanência seja válida, possibilitando que, nesse ínterim, eles trabalhem formalmente e que não permaneçam relegados à marginalidade, o que é causa dos mais variados problemas sociais.

O projeto de lei é ainda omissivo no que diz respeito à necessária previsão legal para isenção de taxas. Não há previsão de isenção de taxas para regularização migratória de determinados grupos vulneráveis, como é o caso de refugiados, vítimas de tráfico de pessoas, vítimas de trabalho escravo e estrangeiros em cumprimento de pena criminal ou que respondem processo criminal em liberdade.

No que diz respeito à prisão de natureza cível para fins de expulsão e deportação, verifica-se que, apesar de não haver qualquer disposição expressa no projeto de lei, seja da manutenção ou da abolição dessas hipóteses de prisão, o artigo 51 permite, tacitamente, a manutenção dessa prática, quando dispõe que o delegado da Polícia Federal representará perante o juízo federal as medidas necessárias para efetivar deportação ou expulsão. Essas medidas consistem, atualmente, na efetivação de prisões na Unidade de Trânsito da Polícia Federal.

De acordo com o atual Estatuto do Estrangeiro, tais prisões são permitidas, pelo prazo de até 60 dias para deportação e de 90 dias para expulsão, com base nos artigos 61 e 73, parágrafo único, da Lei 8.615/1980, respectivamente. Com a possibilidade aberta do artigo 51, além de perdermos a oportunidade de extinguir essa prática inconstitucional e contrária às diretrizes internacionais de prisão de natureza cível, que enseja atuação

constante da Defensoria Pública da União mediante impetração de *Habeas Corpus* e do acompanhamento de audiência de custódia, haverá retrocesso com relação à lei atual, que ao menos prevê um prazo máximo para tais prisões.

Ademais, o novo projeto de lei não conta mais com a previsão de interposição de recurso administrativo em face da decisão que decreta a expulsão. Atualmente, a Lei 8.615/1980 prevê, em seu artigo 72, a possibilidade de pedido de reconsideração da decisão, no prazo de 10 dias, contados a partir da publicação em Diário Oficial. A supressão de tal possibilidade, além de ser um retrocesso em relação ao atual Estatuto do Estrangeiro, aumenta a necessidade de judicialização de demandas.

No mais, se aprovado o projeto de lei na sua redação atual, perde-se a oportunidade de avançar em alguns aspectos muito importantes na política migratória brasileira. A primeira delas é a descriminalização da conduta de reingresso de estrangeiro expulso, atualmente tipificada pelo artigo 338 do Código Penal Brasileiro, com pena de um a quatro anos. Na esteira de descriminalização de condutas relacionadas a migrações, o projeto de lei poderia avançar ainda mais, transformando essa conduta em infração administrativa sujeita a multa e repatriação ou deportação (com inclusão de mais um inciso no artigo 109), e revogação expressa do tipo penal. Com efeito, além de se tratar de um tipo penal relacionado à imigração, a conduta permite a ocorrência de *bis in idem*, com sucessivas prisões e instaurações de processos criminais pelo mesmo fato.

Outra oportunidade que se perde é a previsão de prazo para a prisão cautelar para fins de extradição, que pode ser prorrogada até o final do processo no Supremo Tribunal Federal, conforme artigo 84, parágrafo 6º. No entanto, há casos em que essa prisão perdura indefinidamente, por meses, até anos, quando depende do desfecho de um procedimento de refúgio. Como se trata de uma prisão em regime fechado, é preciso que exista um parâmetro para se estabelecer uma perspectiva de prazo máximo. Pela razoabilidade, tal prazo não deveria ser superior ao restante da pena a ser cumprida no Estado solicitante.

Observa-se que essas e outras considerações de grupos de trabalho como o da Rede MiR, atualmente apresentadas e levadas em conta pela comissão especial mista de integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, apontam que seria adequado e oportuno sublinhar a importância de o Brasil definir, separado dos serviços de segurança pública, o espaço ou instância responsável por esta área migratória, respeitadas as disposições constitucionais sobre a matéria, no sentido de tratar a questão migratória situada no âmbito de uma autoridade que não de segurança pública, sempre na ótica de

tratar a migração como um fato social no contexto da vida, convivência e relações de todos os que integram o conjunto populacional no Brasil.

Por isso é importante definir, ou indicar, que instância fará a gestão da questão migratória, por meio de setores públicos específicos, preparados e equipados para esta dimensão e temática, com a participação de agentes sociais, tradutores, advogados, psicólogos, de forma interdisciplinar. Um país que vem sendo cada vez mais um atrativo de imigrantes e abrigo de refugiados deve, assim, abrir seus horizontes e avançar em políticas, estruturas, medidas e práticas que estimulem a convivência, a solidariedade, a integração social.

Em síntese, há diversos aspectos que ainda podem ser aprimorados em relação às propostas contidas no PL 2.516/15, e aqui foram apontadas apenas algumas delas, a partir das considerações que constam em informes da ABA e da Rede MiR, frisando que tais informes foram colocados à disposição da Comissão Mista na Câmara dos Deputados responsável pela discussão em torno da Nova Lei de Migração.

É oportuno indagar, no entanto, por que razão tal projeto teve que ser criado e desenvolvido a partir de iniciativa do Poder Legislativo, e não do Poder Executivo, o qual aparenta omitir-se da responsabilidade por elaborar e implementar uma estrutura e um aparato efetivos para lidar apropriadamente com as questões decorrentes das migrações. Inclusive, a própria indefinição da autoridade migratória responsável decorre dessa omissão do Poder Executivo, uma vez que nenhuma proposta ainda foi sinalizada nesse sentido, para discussão com as entidades de apoio aos migrantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se fala em estrangeiros e a proteção de seus direitos, percebe-se que há um certo grau de preocupação entre formuladores de políticas e especialistas no tema em relação ao reconhecimento e aos esforços para que esses possam ser concretizados com a máxima plenitude. Isso é observado na criação de inúmeros pactos, tratados e convenções internacionais que possuem como objetivo único a garantia desses direitos tutelados aos estrangeiros.

Nesse sentido, os institutos do Direito Internacional Privado são particularmente relevantes para compreender a questão migratória sob a luz do conflito de leis e da necessidade de sua atualização contínua, na medida em que as sociedades evoluem e os fluxos migratórios impulsionam mudanças em escala global. Assim sendo, como o DIPr considera a identificação de leis e princípios aplicáveis ao contexto doméstico e internacional, bem como questões de nacionalidade e condição jurídica do estrangeiro, conforme aponta parte da doutrina, tem-se bons alicerces para estruturar propostas de reformulação de legislação pertinente às migrações.

A proposta da nova Lei de Migração brasileira, que já representa grande avanço na proteção de direitos humanos em relação ao Estatuto do Estrangeiro vigente, ainda pode ser aprimorada a partir do debate democrático no Poder Legislativo, evitando contradições e até mesmo alguns pontos de retrocesso, com a consequente necessidade de judicialização de inúmeras demandas de tutela individual e coletiva.

Inicialmente, é preciso reconhecer os avanços de determinados aspectos do PL 2.516/15, que merecem ser defendidos nesta fase de debate democrático. Nesse sentido, o projeto de lei prevê expressamente princípios e garantias, em consonância com as diretrizes de proteção internacional de direitos humanos, que podem servir para nortear políticas públicas e decisões judiciais em favor da proteção dos direitos humanos dos migrantes. Destacam-se as seguintes previsões: repúdio à xenofobia, ao racismo e à discriminação; não criminalização da imigração; previsão de hipótese de regularização migratória com fundamento em acolhida humanitária; direito de reunião familiar; direitos para fronteiriços; proteção de crianças e adolescentes; igualdade de direitos com brasileiros no acesso a serviços públicos e direitos sociais.

Entretanto, apesar desses importantes avanços, é preciso atentar para alguns aspectos que podem representar desafios, e até retrocessos, na consecução de uma política

migratória efetivamente protetiva e humanista. Tais aspectos denotam a persistência de alguns dispositivos legais voltados a uma regulação ainda pautada, em parte, por critérios de securitização e criminalização dos migrantes, favorecendo subjetividades e enquadramentos, dando margem à exclusão daqueles que não correspondem as definições incluídas no texto. Ainda há espaço para que esses aspectos sejam revistos, por meio do debate democrático no decorrer dos trabalhos da Comissão responsável pela apreciação das propostas junto ao Poder Legislativo.

O quadro legal e normativo que afeta os migrantes internacionais deve ser reforçado, implementado com maior eficácia e aplicado de forma não discriminatória, de modo a proteger os direitos humanos e as normas de trabalho de que devem gozar todos os migrantes, mulheres, homens e crianças, protegendo a unidade familiar. No respeito pelas disposições deste quadro legal e normativo, os Estados e outras partes interessadas devem tratar das questões migratórias de uma forma mais consistente e coerente.

Os Estados têm de proteger os direitos dos migrantes, reforçando o enquadramento normativo dos direitos humanos que afeta os migrantes internacionais e assegurando que as suas disposições sejam aplicadas de forma não discriminatória. Desse modo, deve-se assegurar a aplicação do princípio da responsabilidade do Estado de proteger quem está no seu território, de forma a proteger os migrantes que estão em trânsito e defender os direitos humanos dos que estão nos países de destino.

Em suma, tratar da migração internacional e dos migrantes em seu sentido mais abrangente envolve um amplo contexto que vai muito além de fiscalizar ou controlar o ingresso e a saída de estrangeiros e de verificar sua situação migratória para garantir, regular ou mesmo negar seus direitos. É, pois, primordial garantir que a nova lei de migrações e as políticas públicas que ela produzirá tenham como princípio norteador o tratamento da questão migratória como tema social, orientado e impregnado da defesa e proteção dos direitos humanos, sociais, econômicos e políticos.

REFERÊNCIAS

ASSAD, L. Nova onda de estrangeiros chega ao Brasil. **Revista Ciência e Cultura**, v. 64, n.2, abr/jun. 2012, p. 29-44.

BAENINGER, R. Rotatividade migratória: um novo olhar para as migrações no século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, 2008. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1254.pdf>. Acesso em: outubro 2014.

_____. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37., 2013, Águas de Lindóia-SP. **Anais...** São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, 2013. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=8626&Itemid=459>. Acesso em: outubro 2014.

BATISTA, V. O. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo da segurança migratória. **Revista Versus**, v. 3, p. 28-78, 2009.

BIZERRIL, J. Migrações: atravessando fronteiras nacionais, cruzando fronteiras disciplinares. In: PEREIRA, G. M. S.; PEREIRA, J. R. S. (Orgs), **Migração e globalização: um olhar interdisciplinar**. Curitiba: Editora CRV, 2012.

CASTLES, S. ; MILLER, M. J. **The age of migration: international population movements in the modern world**. 4.ed. Londres: PalgraveMacmillan, 2009.

CAVALCANTI, L. **Imigrantes, imigrados, estrangeiros... e a fabricação do outro imaginário**. A presença brasileira no contexto da imigração na Espanha. Revista: Universitas Comunicação, v. 3, p. 37-52, 2005.

_____; OLIVEIRA, A. T.; TONHATI, T. (Orgs.) **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/obmigra/imigracao>>. Acesso em: 20/11/2014.

COGO, D. M. ; SOUZA, M. B. **Guia das migrações transnacionais e diversidade cultural para comunicadores**. Bellaterra: Instituto HumanitasUnisinos; Instituto de la Comunicación de la UAB, 2013.

DOLINGER, J. **Direito internacional privado**. Parte geral. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

DUTRA, D. **Migração internacional e trabalho doméstico: mulheres peruanas em Brasília**. Brasília: CSEM, 2013.

FRANCO, K. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Plano, 2003.

GURAK, D. ; CACES, F. Redes migratorias y la formación de sistemas de migración. In: MALGESINI, G. (org), **Cruzando fronteras: migraciones em el sistema mundial**. Barcelona: Icaria-FundaciónHogardelEmpleado, 1998.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos território à multiterritorialidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HELD, D. ; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

KING, N. Using interviews in qualitative research. In: SYMON, G.; CASSELL, C. (Org.), **Essencial guide to qualitative methods in organizacional research**. London: Sage, 2004, cap. 2.

LOPES, C. M. S. **Direito de imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

LÜDKE, M. ; ANDRÉ, M. L. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 6.reimp. São Paulo: EPU, 1986.

MARINUCCI, R. ; MILESI, R. **Migrações internacionais contemporâneas**. IMDH, junho 2005. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/as_migracoes_internacionais_contemporaneas_160505b.htm>. Acesso em: outubro de 2014.

MASSEY, D. et al. Theories of international migration: a review and appraisal. **Population and Development Review**, v. 19, n. 3, p.431-466, 1993.

MILLER, D. C. **Handbook of research design and social measurement**. 5ª.ed. California: Sage, 1991, cap. 2.

MOREIRA, P. G.; OLIVEIRA, A. C. V. Cruzando a fronteira: a questão das imigrações ilegais no Brasil, suas causas e impactos. **Revista Observador Online**, v.8, n.1, 2013.

OIM. **World Migration Report - 2011**. WMR, 2011. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf>. Acesso em: outubro de 2014. ISBN 978-92-9068-619-4.

ONU. **World Economicand Social Survey**. WESS, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2004wess_part2_eng.pdf>. Acesso em: outubro de 2014. ISBN 92-1-109147-0.

PATARRA, N. L. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volume, fluxos, significados e políticas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano - 2009**. RDH, 2009. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2009>. Acesso em: outubro de 2014. ISBN 978-972-40-3945-9.

PORTES, A. **Migrações internacionais: origens, tipos e modelos de incorporação**. Oeiras: Celta, 1999.

RAMOS, A. C. Pluralidade das fontes e o novo direito internacional privado. **Revista Faculdade de Direito USP**, v. 109, p. 597-620, 2014.

REZEK, J. F. **Direito internacional público: curso elementar**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SASSEN, S. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Editora Artmed, 2010.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SICILIANO, A. L. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. 61 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – USP; São Paulo, SP, 2013.

SILVA, D. A. O Brasil nas migrações internacionais. In: SARAIVA, J. F. S.; CERVO, A. L. (Org.), **O crescimento das relações internacionais no Brasil**. Brasília: IBRI, 2005, p.111-144.

STRENGER, I. **Direito internacional privado**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.

TÉLLEZ, M. E. A. Flujos migratorios em la frontera norte mexicana: reflexiones sobre la EMIF. In: CAPELLO, H. M. (Org), **Nuevos paradigmas sobre la frontera Estados Unidos-México: problemas asociados a una larga transición**. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2003.

VAINER, C. B. Migrações e mobilidade na crise contemporânea da modernização. In: HEIDEMANN, H. D.; SILVA, S. A. (Orgs), **Migração: nação, lugar e dinâmicas territoriais**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.

VALLADÃO, H. **Direito internacional privado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos da Psicologia**, n. 7, p. 79-88, 2002.

ZOLBERG, A. R. **A nation by design: Immigration Policy in the Fashioning of America**. New York: Russell Sage Foundation, 2006.