

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

Renata de Siqueira Campiolo

PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO PARADIGMA MIGRATÓRIO BRASILEIRO

Porto Alegre

2015

RENATA DE SIQUEIRA CAMPIELO

PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO PARADIGMA MIGRATÓRIO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao Departamento de direito público e filosofia do direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Claudia Lima Marques

Porto Alegre

2015

RENATA DE SIQUEIRA CAMPIELO

PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO PARADIGMA MIGRATÓRIO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovada em 15 de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Claudia Lima Marques

Professor Doutor Augusto Jaeger Junior

Professor Doutor Lucas da Silva Taschetto

Aos meus avós.

Agradecimentos

Agradeço a todos que me apoiaram e me inspiraram ao longo desses nove anos de universidades.

Agradecimento especial à minha família, pelo suporte.

Aos meus amigos, os de perto e os de tão longe, pela alegria.

À Relinter, e aos Relindos, pela amizade.

Ao GAIRE, pela transformação.

RESUMO

A presente monografia objetiva examinar os projetos de lei de migrações que visam substituir o Estatuto do Estrangeiro e verificar sua capacidade de atender as demandas da atual realidade migratória brasileira, apresentadas no caderno de propostas da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) de 2014. Para isso, analisa os dispositivos do anteprojeto e dos projetos 5.655/09 e 2.516/15 em tramitação e os compara com as reivindicações levantadas pela sociedade civil naquela conferência. O Estatuto do Estrangeiro é considerado anacrônico pelo próprio executivo nacional, é uma lei marcada por uma visão securitária e funcionalista do Estado, que condiciona o migrante a sua face laboral, típica da Ditadura Militar. Assim, faz-se necessário que a nova lei de migrações seja pautada pelos direitos humanos e, logo, bem recebida pela Constituição Federal de 1988. Para isso, mudanças práticas são necessárias na concessão de vistos e permanência. Contudo, as alterações mais urgentes dizem respeito à criação de uma autoridade migratória civil e à concessão de direitos políticos aos migrantes. Conclui-se que nenhum dos três projetos é capaz de atender a essas demandas na totalidade. Portanto, é necessária pressão da sociedade civil organizada em função da COMIGRAR para que essas modificações possam ocorrer durante a tramitação.

Palavras-chave: Lei de Migrações, Estatuto do Estrangeiro, COMIGRAR

ABSTRACT

The present study aims to examine legislative bills which intend to replace the law of the Foreigners Statute and verify their ability to meet the demands of the current Brazilian migratory reality, presented by the civil society in the First National Conference for Immigration and Refugee (COMIGRAR). For this, three drafts are analyzed, including draft bill 5,655/09 and 2,516/15, and compared with the claims raised by the civil society in that Conference. The Foreigners Statute is marked by the security and functionalist vision of the state, which sees migrants as workforce, typical mind of military dictatorship. Thus, it is necessary that the new law on migration is guided by human rights, in accordance to the principles of the Constitution of 1988. For this, practical changes are needed in granting visas and residence. However, the most urgent amendments relate to the creation of a civil immigration authority and the granting of political rights to migrants. It was concluded that none of the three projects is able to meet these demands in full. Therefore, it is necessary pressure from civil society in order to make changes before the final approval.

Key-words: Migration Law, Foreigners Statute, COMIGRAR

SUMÁRIO

SUMÁRIO	7
1 INTRODUÇÃO	8
2 O CENÁRIO NACIONAL E INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES E OS SEUS PRINCIPAIS CONCEITOS.....	12
2.1 PRINCIPAIS CONCEITOS.....	12
2.2 DADOS ATUAIS SOBRE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL.....	18
3 LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL	26
3.1 BREVE HISTÓRICO	27
3.2 LEI 6.815/1980 – O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO.....	29
4 OS NOVOS PROJETOS DE LEI E AS POSSIBILIDADES DE MUDANÇA	37
4.1 PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO DE 2009 - PL 5.655/09.....	37
4.2 ANTEPROJETO DE LEI – COMISSÃO DE ESPECIALISTAS.....	40
4.3 PL 2516/2015 – ORIGINALMENTE PLS 288/13.....	45
4.4 CRÍTICAS E POSSIBILIDADES DE MUDANÇA.....	48
5 CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

Para compreender a relevância do presente estudo, é necessário conhecer aspectos da realidade brasileira e mundial pertinentes à migração internacional. Dados de 2013 afirmam que 3,2% da população mundial se encontra em situação de migração internacional – o que equivale a 232 milhões de pessoas¹. Se esse contingente formasse a população de um único país, seria o quinto mais populoso do mundo, com uma população maior que a brasileira. Já no Brasil, a tendência é menor que a mundial e menos de 1% da população do país é formada por imigrantes registrados – ou seja, aqueles que estão em dia com suas obrigações de registro nos órgãos públicos. Apesar de parecer uma porcentagem pouco expressiva, os imigrantes no país somam 1.900.451 de pessoas, de acordo com dados primários de 2015 fornecidos pela Polícia Federal.

A norma que rege a migração no Brasil, a Lei 6.815/80, é conhecida como o Estatuto do Estrangeiro. Como marco legal da questão, ela regula a entrada e a permanência no Brasil de todo estrangeiro que não for refugiado. Nela se encontram os dispositivos que ditam o cotidiano dessa população de não nacionais, determinando as condições de registro, possibilidade de trabalho ou estudo, as formas de ingresso, os tipos de visto, as obrigações e, sobretudo, as restrições de direitos. Por ter sido criado durante a Ditadura Militar brasileira em um contexto internacional de Guerra Fria, o Estatuto do Estrangeiro é marcado por um forte viés de segurança nacional e de interesse funcionalista do Estado, tratando os estrangeiros aos quais se refere como potenciais ameaças ao sistema e como mão de obra selecionada.

A “política migratória brasileira” é um conjunto descompassado² de medidas e leis sobre o tema no país, que somam 287 normas jurídicas de diferentes níveis hierárquicos, a maioria ditada a partir dos anos 2000. Tem como característica atual desconsiderar os fluxos humanos existentes, tomando apenas medidas paliativas

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs. Trends in International Migration Stocks: Migrants by Age and Sex . Disponível em < http://www.un.org/esa/population/migration/CD-ROM%20DOCUMENTATION_UN_MigrantStock_2010.pdf> Acesso em 10 de novembro de 2015

² ROSSA, Lya Amanda. Condição Jurídica do Imigrante no Brasil: CNIg e regulação de vistos de trabalho. In: REDIN, Giuliana(orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 15-32

que visem não reforçar esses fluxos e apenas indiretamente reconhecê-los quando já circunscritos no tempo. Por isso, grande parte do conjunto normativo atual é ditado pelo Conselho Nacional de Migrações (CNIg), em formato de resoluções que não oferecem segurança jurídica a essa população.

É um clamor da sociedade, então, a mudança do paradigma legal de migrações no Brasil – de forma que configure uma ruptura com o Estatuto do Estrangeiro e o que ele representa.

Tal clamor ficou evidenciado na realização da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – a COMIGRAR. Essa conferência ocorreu em São Paulo em maio de 2014, depois de uma série de etapas preparatórias compostas de conferências estaduais, municipais, livres e virtuais no início desse mesmo ano. As etapas preparatórias da COMIGRAR somaram 206 conferências que contaram com a participação de 5.300 pessoas no Brasil e no exterior. Dessas atividades, resultaram 2.618 propostas que foram organizadas em 15 eixos de discussão no caderno de propostas que foi debatido em São Paulo por 556 delegados. Desses eixos, três falavam diretamente sobre um novo marco legal nacional³.

Essa monografia pretende, portanto, responder a seguinte questão: os projetos de lei que visam instaurar uma Lei de Migrações – em substituição ao Estatuto do Estrangeiro – são capazes de atender as demandas da atual realidade migratória brasileira levantadas pela sociedade civil na ocasião das 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio? Para isso, tem como objetivo específico identificar os problemas da legislação vigente em relação à conjuntura migratória contemporânea e analisar se as novas propostas legislativas contemplam a realidade migratória atual (quais mudanças elas propõem?).

A escolha desse tema de estudo se justifica por dois motivos: o primeiro pela sua relevância acadêmica, uma vez que é uma temática atual cuja análise científica se torna imperativa, especialmente ao que se tange ao PL 2516/2015, que possui alta probabilidade de aprovação. Em segundo, pela sua relevância aos interesses dos direitos humanos de migração. Isso ocorre uma vez que essa monografia poderá servir de fonte para mudanças propostas pela sociedade civil nas audiências públicas e visitas técnicas do legislativo, levadas a cabo pelas instituições que

³ COMIGRAR. **Caderno de Propostas**. Disponível em <http://www.participa.br/articles/public/0007/3665/2014-05-22_COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_Envio.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

promovem o tema – dentre elas, pelo Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE), projeto de extensão dessa universidade.

Tendo em vista a redação dessa monografia, os métodos de estudos utilizados para orientar a pesquisa são, respectivamente, estudo exploratório e estudo analítico. O primeiro se caracteriza como "uma leitura rápida do material bibliográfico que tem por objetivo verificar em que medida a obra consultada interessa à pesquisa"⁴. Enquanto o segundo preza por uma leitura aprofundada do conteúdo selecionado. Ela deve ser feita, segundo Gil⁵, observando os critérios de leitura integral da obra, seguido da identificação e hierarquização das ideias chaves e, por fim, sintetização dessas ideias.

Esse trabalho guiou-se em uma vertente qualitativa, cuja coleta de dados partiu de fontes bibliográficas e documentais. Em um primeiro momento, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a fim de compreender o panorama das migrações internacionais bem como dos marcos legais que as regem no Brasil. Procurou-se também o estudo de publicações sobre dados atuais de migração no Brasil – contudo, essas publicações são bastante escassas e as informações disponíveis em plataformas oficiais são desatualizadas. Assim, utilizou-se do mecanismo público de acesso à informação, denominado Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), disponível para a obtenção de dados primários de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – no caso, da Polícia Federal e do Ministério do Trabalho, órgão ao qual está vinculado o Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Dessa forma, essa pesquisa é escrita com uma vertente qualitativa, uma vez que ela, assim como explica o excerto abaixo,

possui a facilidade de poder descrever a complexidade de uma determinada hipótese ou problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos.⁶

⁴ GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1996. p. 67.

⁵ GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1996. p. 69.

⁶ OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Metodologia científica aplicada ao Direito**. São Paulo: Thomson Learning, 2002, p. 61.

Assim, essa monografia está dividida em três capítulos. No primeiro, inicia-se discutido a terminologia pertinente à temática de migração internacional, como os conceitos de migração, refúgio e apatridia. Em um segundo momento, apresenta brevemente a conjuntura internacional e nacional sobre as migrações internacionais contemporâneas, baseada em dados e suas tendências. Por fim, busca dar subsídios para a compreensão das demandas por uma nova lei de migrações no Brasil.

O segundo capítulo tem como objetivo examinar a legislação migratória no Brasil. Parte de uma breve regressão histórica que aponta as primeiras ferramentas legais para a imigração no país, seguida de uma análise mais aprofundada do Estatuto do Estrangeiro, a lei 6.815/80 que rege o tema atualmente e cuja substituição é tema dessa monografia.

Por fim, o terceiro e último capítulo cuida de analisar as três propostas atuais de alteração do marco legal, o PL 5.655/09, o Anteprojeto da Comissão de Especialistas e o PLS 288/13 que agora segue em análise na Câmara dos Deputados sob a identificação de PL 2.516/15. Para isso, esse capítulo visa compará-las entre si e com as demandas da sociedade civil sobre a temática, apontadas na ocasião da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio.

2 O CENÁRIO NACIONAL E INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES E OS SEUS PRINCIPAIS CONCEITOS

Este capítulo aborda, inicialmente, os principais conceitos pertinentes à temática de migração internacional – quais sejam, os conceitos de migração, refúgio e apatridia. Em seguida, visa apresentar um breve panorama internacional e nacional sobre as migrações internacionais contemporâneas, baseado em dados e suas tendências. O capítulo tem como objetivo dar subsídios para a compreensão de quais demandas necessitam ser atendidas por um novo marco legal de migrações no Brasil.

2.1 PRINCIPAIS CONCEITOS

Analisa-se, agora, os principais conceitos sobre migrações internacionais, conforme diferentes fontes. Segundo a Organização Internacional para Migrações (OIM)⁷, em seu site, o conceito de migração pode ser entendido como

The movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants, and persons moving for other purposes, including family reunification.

Nesse mesmo site, a OIM faz considerações sobre a definição de migrante, afirmando que não há uma única definição completamente aceita internacionalmente. Para a organização, a expressão é normalmente cunhada para cobrir todos os casos em que a decisão de migrar foi feita livremente por aquele que de fato migra, por motivações de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de um agente externo. Portanto, segundo a OIM, é um termo amplo, aplicado para pessoas que mudam para outro país em busca de melhores condições materiais ou sociais para si ou para sua família. Ademais, a OIM destaca a existência de cinco subtipos de migrantes: os migrantes econômicos, os migrantes documentados, os migrantes

⁷ Organização Internacional para Migrações. Disponível em < <https://www.iom.int/key-migration-terms>>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

irregulares, o migrante qualificado profissionalmente, e o migrante trabalhador temporário.

A Organização das Nações Unidas (ONU)⁸, por sua vez, define que o migrante é um indivíduo que reside em um país estrangeiro por mais de um ano, independentemente das causas, de forma voluntária ou involuntária, utilizando meios regulares ou irregulares para imigrar. Dessa forma, para essa definição, aqueles viajando por períodos curtos - como turistas, estudantes ou viajantes a negócios – não seriam considerados migrantes.

O parecer consultivo da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) número 18/03⁹, em alternativa, estabelece alguns conceitos utilizados por essa corte sobre migração. Define-se nesse parecer “emigrar ou migrar: deixar um Estado com o propósito de se transferir a outro e se estabelecer nele” e que “imigrante (é a) pessoa que chega a outro Estado com o propósito de residir nele”.

Temos então, ratificando a interpretação dada pela OIM, que não existe um conceito uno de “migrante”, mas uma variação de interpretações conforme a instituição que a cunha. Há, contudo, uma diferenciação entre as terminologias “imigrante” e “emigrante”. Ao passo em que a primeira se refere ao indivíduo que está a ingressar em um país por meio de migrações, o segundo é aquele que está por deixar um Estado para se estabelecer em outro. São, portanto, termos complementares – dois lados de uma mesma moeda, cuja interpretação depende do ponto de vista. Assim, aquele que é imigrante em um Estado, está emigrando de outro, mesmo que não seja o seu Estado de origem. Dessa forma, a terminologia mais abrangente para se tratar da temática é “migrante” uma vez que retira do conceito o prefixo que discrimina a atividade, focando-se apenas no ato da mobilidade. Como será visto no terceiro capítulo dessa monografia, está em discussão uma alteração do paradigma legal sobre mobilidade humana internacional no Brasil, o qual visa a substituição do Estatuto do Estrangeiro. De tal modo, a

⁸United Nations Department of Economic and Social Affairs. Migration and human mobility. Disponível em < http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/13_migration.pdf> Acesso em 10 de outubro de 2015

⁹CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva OC-18, Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados, 17 de setembro de 2003, solicitada pelos Estados Unidos do México Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf> Acesso em 14 de outubro de 2015

terminologia mais abrangente e, portanto, adequada para tratar a questão é a referência às “migrações”¹⁰.

A fim de compreender as propostas de marco legal tema dessa monografia, é preciso, também, estar familiarizado com outros conceitos relativos à mobilidade internacional de pessoas. Em primeiro lugar, busca-se analisar o conceito de “refúgio”. Esse termo tem origem na Convenção de 1951 que visava à proteção de cidadãos europeus em um contexto pós-segunda guerra mundial. A partir de 1967, entretanto, as delimitações geográficas e temporais foram retiradas pela assinatura de um protocolo de modificação. De acordo com o parágrafo 2 do Artigo 1(A) da Convenção de 1951, o termo “refugiado” aplica-se a qualquer pessoa que

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha a sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No Brasil, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997¹¹, internaliza diferentes convenções internacionais e regionais e traz em seu artigo 1º a seguinte definição para refúgio:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

¹⁰ CONECTAS at al. Nota técnica. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-das-seguintes-entidades-centro-de-referencia-e-acolhimento-de-imigrantes-2013-crai-sp-caritas-2013-arquidiocesana-de-sao-paulo-conectas-direitos-humanos-missao-paz-2013-sp-e-instituto-terra-trabalho-e-cidadania-ittc>>. Acesso em 4 de dezembro de 2015.

¹¹ BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Estatuto dos Refugiados. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 3 outubro de 2015.

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Percebe-se que os incisos I e II fazem referência aos marcos legais internacionais, enquanto o inciso III faz alusão aos diálogos regionais (no caso brasileiro, a Declaração de Cartagena de 1984), acrescentando a possibilidade de concessão de refúgio em casos de “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Esse inciso, contudo, é tema de grande controvérsia entre academia e prática, sendo encontrada uma relutância do próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para a sua plena aplicação¹².

Para Redin,¹³ o imigrante é toda a pessoa que transcende fronteiras com o fim de se estabelecer de forma provisória ou permanente em outro país, que não o seu de origem. Ademais, segundo ela, duas situações são encontradas no plano normativo internacional (e, no caso brasileiro, também no nacional) para o tratamento jurídico da pessoa migrante: a “migração voluntária”, em que o indivíduo migra por motivações econômicas ou pessoais, ligadas ao elemento volitivo e a capacidade de escolha de deixar seu país; de outro lado, tem-se a “migração forçada”, onde se situa o conceito de refugiado. Segundo ela, a diferença conceitual entre essas categorias de migrantes está no direito à permanência. De um lado, o migrante voluntário está submetido ao poder discricionário do Estado, baseado em oportunidade e conveniência daquele Estado em aceitá-lo ou não. De outro, tem-se o migrante forçado, refugiado que possui o direito de permanência em função da proteção humanitária acordada internacionalmente, isto é, ao princípio do *non refoulement*. Tais diferenças geram – tanto no plano nacional quanto no internacional – tratamentos desiguais aos migrantes dependendo de sua classificação, sendo submetidos a institutos jurídicos distintos, como no caso brasileiro com as o Estatuto do Estrangeiro e o Estatuto do Refugiado.

¹² **ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.** Manual de procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado. Brasília, 2013.

¹³ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas.** Curitiba: Juruá, 2015.p.124

Já a apatridia (*heimatlos, stateless*) é a condição de um indivíduo que não é considerado nacional pela lei doméstica de nenhum Estado¹⁴. A apatridia pode ser resultante de diferentes causas: conflito negativo de leis, transferência de território, casamento e suas leis, discriminação, falta de registro de nascimento, retirada da nacionalidade pelo Estado¹⁵. A pessoa apátrida sofre da falta dos direitos atribuídos pela nacionalidade, como a proteção democrática do Estado, o direito inerente à permanência no Estado ou de regresso em caso de viagem. Estima-se que, em 2015, 10 milhões de pessoas sejam apátridas no mundo – um terço desse número é composto por crianças¹⁶. Entre 1994 e 2007, o Brasil gerou aproximadamente 200 mil crianças apátridas¹⁷. Isso ocorreu em função de uma emenda constitucional de 1994 que, durante 13 anos, impedia que filhos de brasileiros nascidos no exterior recebessem a nacionalidade brasileira.

Ainda, para fins dessa monografia, é importante discutir o conceito de proteção humanitária na legislação brasileira. Essa proteção surgiu como um visto no ordenamento brasileiro em 2012, criado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), cujo funcionamento será alvo de estudos a seguir. Sua função foi oferecer em caráter de urgência proteção por razões humanitárias, ou seja, cuja proteção se considerou importante pelas instâncias burocráticas em função de pilares naturais e econômicos, mas que não estão incluídos na interpretação atual da condição de refúgio¹⁸.

No Brasil, esse visto foi criado em função da situação do Haiti, país cuja situação socioeconômica foi agravada pela ocorrência do terremoto de 2010 e que somada à presença das forças de Paz da ONU na MINUSTAH lideradas pelo Brasil

¹⁴ BRASIL. Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

¹⁵ IOM. Glossary on Immigration. International Immigration Law. 2011.

¹⁶ ACNUR. Em busca de uma nacionalidade. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

¹⁷ ACNUR. Apatridia entre expatriados brasileiros. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/campanha-das-convencoes-sobre-apatridia/apatridia-entre-expatriados-brasileiros/>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

¹⁸ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.p.125

incrementaram o fluxo migratório de haitianos¹⁹. Inicialmente, os casos dos haitianos no Brasil foram analisados pelo Comitê Nacional de Refúgio (CONARE) que, eventualmente, optou por não considerar a migração haitiana como refúgio – uma vez que não estava presente o elemento da “perseguição materializada ou do grave e fundado temor de perseguição”. O CONARE passou, então, a responsabilidade da análise casuística para o Comitê Nacional de Imigração (CNIg), que criou a figura do visto humanitário por meio de uma Resolução para casos omissos.

A prática de oferecer proteção humanitária complementar (isto é, o visto humanitário criado em caráter excepcional) alcança não apenas nacionais haitianos como também de outros países, como Bangladesh, Senegal e Gana. Mais recentemente, por meio também de Resolução Normativa, o visto humanitário passou a ser concedido para nacionais da Síria, para que possam chegar mais facilmente ao Brasil e aqui solicitar refúgio. Conforme Ribeiro²⁰, “em suma, o visto humanitário tem funcionado como uma resposta complementar no caso de fluxos acentuados de pessoas e facilitar a chegada destas pessoas por meios legais ao território brasileiro”. O atual Estatuto do Estrangeiro, contudo, não prevê mecanismos de proteção humanitária – e, assim, esse tema se torna pauta necessária para a reforma legal sobre migrações.

Assim, para fins dessa monografia se adotam os conceitos da CortelDH para migrações, já que a definição residual de imigrantes – como indivíduos não nacionais e não refugiados, sem restringir por tempo, forma de ingresso ou motivação – permite com mais clareza compreender as falhas do Estatuto do Estrangeiro e as propostas de alteração dessa lei estudadas, que não levam em consideração refugiados e apátridas, que possuem regulamento próprio.

¹⁹ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.p.125

²⁰ RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Condição Jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e a regulação do visto humanitário como medida de proteção complementar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 64

2.2 DADOS ATUAIS SOBRE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

Essa seção apresenta dados gerais sobre imigração internacional. Inicialmente, visa expor a conjuntura internacional atual e, em um segundo momento, informações sobre o contexto nacional. O seu objetivo é compreender que papel o Brasil ocupa no cenário internacional de mobilidade humana e de que forma isso influencia a sua realidade interna – fazendo com que uma alteração da lei de imigração seja (ou não) urgente.

Dados de 2013 do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (DESA)²¹, afirmam que cerca de 232 milhões de pessoas se encontram em situação de migração – o que significa um percentual de 3,2% da população mundial e um incremento de 50% em relação a mobilidade internacional da década de 1990. Esse mesmo instituto afirma que há tanto imigração entre países subdesenvolvidos (41%) quanto entre países subdesenvolvidos e países desenvolvidos (59%).

A Europa e a Ásia combinadas receberam cerca de dois terços de todos os migrantes internacionais do mundo em 2013: 72 milhões de migrantes internacionais na Europa e 71 milhões na Ásia²².

Em 2013, 215 milhões de pessoas foram consideradas migrantes, a partir da definição da ONU – cerca de metade desse contingente é tida como imigrante a trabalho²³. Atualmente, as estimativas demonstram que, desde 1960, no que se refere à migração internacional, o padrão é a mobilidade de pessoas das regiões menos desenvolvidas para as regiões mais desenvolvidas. Estas receberam, de 2000 a 2010, 3,4 milhões de migrantes anualmente.

Dados de 2013 afirmam que 51% de todos os migrantes internacionais no mundo vivem em dez países: Estados Unidos da América (46 milhões); Rússia (11 milhões), Alemanha (10 milhões), Arábia Saudita (9 milhões), e os Emirados Árabes Unidos e o Reino Unido (8 milhões, cada). França, Canadá, Austrália e Espanha também figuravam nessa lista.

²¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs. Trends in International Migration Stocks: Migrants by Age and Sex. Disponível em < http://www.un.org/esa/population/migration/CD-ROM%20DOCUMENTATION_UN_MigrantStock_2010.pdf > Acesso em 10 de novembro de 2015.

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. International Migration Report 2013 <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf#zoom=100>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

²³ LACERDA, Nadia Demoliner. **Migração internacional a trabalho**. São Paulo. LTr, 2014.p.26

Já em relação ao gênero, nota-se certo equilíbrio: 48% dos migrantes internacionais são mulheres. Tal tendência, como será visto a seguir, não se confirma no Brasil. Ademais, de acordo com dados da UNESCO, o número de estudantes internacionais cursando ensino superior no exterior cresceu de 1.6 milhões em 1999 para 2.8 milhões em 2008.

Passa-se, agora, a analisar a conjuntura nacional sobre migração. Como será visto no segundo capítulo dessa monografia, diferentes estruturas do Estado brasileiro concedem diferentes tipos de vistos ou de permissões de estadia. As autorizações de trabalho são concedidas para estrangeiros pela Coordenação Geral de Imigração do (CGI) e pelo Conselho Nacional de Imigração (CNI) do Ministério do Trabalho e Emprego. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é responsável pela emissão dos diversos vistos, temporários ou permanentes, em caso de viagem, na condição de artista, desportista ou estudante, entre outros. O Ministério da Justiça (MJ), por sua vez, é responsável pelos procedimentos de documentação e regularização da situação migratória dos estrangeiros no Brasil (por exemplo: pedidos de refúgio, união estável, entre outros).

Ademais, é obrigatoriedade do estrangeiro que chega ao país portando visto temporário ou permanente de mais de 90 dias, registrar-se perante a Polícia Federal em até 30 dias após a sua chegada. Tal registro deve ser acompanhado do pagamento de taxas: uma pelo Registro Nacional do Estrangeiro (RNE) e outra pela elaboração do documento de identidade, nos valores de R\$64,58²⁴ e R\$124,23²⁵, respectivamente.

O fato de três órgãos serem (co)responsáveis pela implementação da política migratória faz com que as informações e os dados sejam descentralizados. A Polícia Federal, órgão que poderia unificar essas informações, dada à obrigatoriedade do registro, entretanto, informa ao responder demanda feita em função dessa monografia pela plataforma e-SIC que:

²⁴ POLÍCIA FEDERAL. Orientações Gerais. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/servicos/estrangeiro/emitir-credula-de-identidade-de-estrangeiro/emitir-credula-de-identidade-de-estrangeiro>> Acesso em 25 de novembro de 2015.

²⁵ POLÍCIA FEDERAL. Orientações Gerais. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/servicos/estrangeiro/emitir-credula-de-identidade-de-estrangeiro/emitir-credula-de-identidade-de-estrangeiro>> Acesso em 25 de novembro de 2015.

Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros, utilizado pela Polícia Federal, não possui funcionalidade que permita a pesquisa de forma automática da base de dados para fornecer a informação nos exatos termos solicitados.

Assim, pode-se concluir que faltam dados atuais e classificados sobre a entrada de imigrantes no país. Algumas entidades ligadas a esses três órgãos, contudo, liberam dados parciais. Tendo em vista o caráter laboral priorizado pela política migratória brasileira, os dados mais completos encontrados são ligados ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Segundo dados primários da Polícia Federal de novembro de 2015 fornecidos pela plataforma e-SIC diretamente para essa pesquisa, o Brasil abriga 1.900.451 imigrantes regulares, o que significa 0,9% da população. Conforme a classificação adotada pela instituição, esse total engloba 1.224.702 permanentes, 613.170 temporários, 45.754 provisórios, 12.460 fronteiriços, 5.311 refugiados e 51 asilados. São considerados permanentes os que possuem permissão de estada no Brasil por mais de quatro anos. Os temporários são aqueles que estão autorizados a ficar no país por até dois anos, ao passo em que os provisórios são aqueles que entraram no país de forma irregular, mas tem agora tramitando pedidos para a sua regularização (normalmente, solicitantes de refúgio). Os fronteiriços são aqueles que possuem permissão para circular em municípios contíguos às fronteiras. Os refugiados são aqueles cujo status já foi determinado pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), ou seja, tiverem seus pedidos deferidos de acordo com o inciso I e/ou III da Lei nº 9.474/97. Os asilados, por fim, são aqueles que receberam asilo-político do Estado Brasileiro. Esses dados listados pela Polícia Federal não incluem os turistas.

O número de não nacionais registrados, contudo, é provavelmente menor visto que um segundo levantamento é informado pela Polícia Federal pelo e-SIC, listando os números ativos. A diferença entre a série completa e a com números ativos está no funcionamento do sistema da Polícia Federal, chamado o Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE). O sistema não consegue retirar dados anteriores a 1988, quando houve o recadastramento. Assim, constam no SINCRE dados de pessoas cujo status é desconhecido por não terem

se recadastrado, sendo provável o óbito de muitos²⁶. O total de imigrantes regulares, consoante esse segundo levantamento, é de 1.015.595 pessoas, sendo a principal diferença no número de temporários, que decresceu para 130.027 - uma queda de 483 mil pessoas. Não há, contudo, como estimar o número preciso de migrantes no Brasil, visto que os dados oficiais dos registrados são contraditórios ao passo que dados oficiais sobre os não documentados são inexistentes.

Tendo em vista o caráter laboral priorizado pela política migratória brasileira, conforme será estudado no segundo capítulo dessa monografia, os dados mais completos encontrados são ligados ao então Ministério do Trabalho e Emprego. De acordo com dados divulgados pelo Observatório de Migrações (OBMigra), ligado ao MTE, o CNIg concedeu 244.096 autorizações de trabalho entre 2011 e 2014, sendo aproximadamente 232 mil temporárias e 12 mil permanentes, conforme demonstra a tabela abaixo. O fluxo de concessões, contudo, tem se demonstrado decrescente no período apresentado.

Tabela 1: Número de autorizações de trabalho concedidas pela CGLg, de acordo com o tipo de autorização.

Tipo de autorização	2011	2012	2013	2014	Total
Temporária	66.033	63.887	58.886	43.904	232.710
Permanente	2.660	2.934	2.956	2.836	11.386
Total	68.693	66.821	61.842	46.740	244.096

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do OBMigra, 2015.

Desse montante, a maioria é composta de pessoas entre 20 e 49 anos. Assim, dos 244.096 migrantes que receberam autorização de trabalho durante o período de 2011 a 2014, 104.413 possuem entre 20 e 34 anos e 98.917 estão na

²⁶ OLIVEIRA, Antônio Tadeu. PEREIRA, Felipe. QUINTINO, Felipe. O sistema nacional de Cadastramento de registro de estrangeiros (SINCRE) e a Migração regular no país. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (org) **Relatório anual 2015: a inserção dos imigrantes no mercado brasileiro**. OBMigra. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/relatorio-anual/>> Acesso em 20 de novembro de 2015.

faixa entre 34 e 49 anos de idade²⁷. Ou seja, trata-se de pessoas no auge de sua força produtiva – dado que corrobora com a tendência laboral incentivada pela atual lei migratória brasileira, conforme será visto no segundo capítulo dessa monografia. Pode-se observar, ademais, que o perfil dessas concessões é majoritariamente masculino. Entre 2011 e 2014, 219 mil concessões foram para indivíduos do sexo masculino ao passo em apenas 25 mil foram para mulheres²⁸. Tal dado, no entanto, não segue a tendência mundial que, conforme visto anteriormente, afirma que o perfil internacional de migrações segue um equilíbrio na distribuição de gênero.

Já quanto à escolaridade, esses 244.096 migrantes apresentam um perfil variado²⁹. Uma minoria, representando menos de 1.500 pessoas, possui até o ensino médio incompleto – ou seja, são analfabetos (apenas um no intervalo estudado), possuem o ensino fundamental completo ou incompleto, ou o ensino médio incompleto. Um número significativo, 91.196, possui o ensino médio completo sem ter iniciado um curso superior. Aqueles que iniciaram sem concluir o ensino superior somam 1.232 pessoas, ao passo em que aqueles que concluíram o ensino superior sem realizar pós-graduação são a maior parcela dessa população: 135.150 pessoas. Já os que possuem mestrado e/ou doutorado somam 9.926 migrantes.

Dados do OBMigra³⁰ também informam o perfil que emprega esses imigrantes. O grupo ocupacional com maior índice de autorizações de trabalho concedidas é a do ramo dos “profissionais das ciências e das artes”, segundo classificação do Ministério do Trabalho e Emprego. “Técnicos de nível médio”, “trabalhadores dos serviços” e “diretores e gerentes” ocupam as posições seguintes desse ranking.

²⁷ TONHATI, Tânia. As autorizações de trabalho para o Brasil 2011-2014. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (org) **Relatório anual 2015: a inserção dos imigrantes no mercado brasileiro**. OBMigra. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/relatorio-anual/>> Acesso em 20 de novembro de 2015. p.24

²⁸ TONHATI, Tânia. As autorizações de trabalho para o Brasil 2011-2014. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (org) **Relatório anual 2015: a inserção dos imigrantes no mercado brasileiro**. OBMigra. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/relatorio-anual/>> Acesso em 20 de novembro de 2015. p.24

²⁹ TONHATI, Tânia. As autorizações de trabalho para o Brasil 2011-2014. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (org) **Relatório anual 2015: a inserção dos imigrantes no mercado brasileiro**. OBMigra. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/relatorio-anual/>> Acesso em 20 de novembro de 2015. p.24

³⁰ CAVALCANTI, Leonardo et al. (org) **Relatório anual 2015: a inserção dos imigrantes no mercado brasileiro**. OBMigra. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/relatorio-anual/>> Acesso em 20 de novembro de 2015.

Tabela 1: Autorizações de trabalho concedidas pelo CNIg entre 2011-2014, classificados por país em ordem crescente pelo total

Países	2011	2012	2013	2014	Total
Ucrânia	633	747	736	666	2.782
México	1.057	1.245	838	585	3.725
Polônia	1.035	939	983	866	3.823
Noruega	1.814	1.313	1.06	866	3.993
Canadá	1.167	1.162	1.069	751	4.149
Coréia do Sul	687	1.973	1.124	1.208	4.992
Holanda	1.218	1.330	1.334	1.324	5.206
Japão	2.266	2.318	2.023	1.352	7.959
Indonésia	2.654	2.253	2.160	1.130	8.197
Portugal	1.543	2.161	2.904	1.921	8.529
França	2.182	2.381	2.261	1.785	8.609
Espanha	1.837	1.989	2.665	2.229	8.720
China	2.629	3.075	2.347	1.561	9.612
Itália	2.410	2.986	2.651	2545	10.592
Alemanha	3.136	3.546	2.878	1.437	10.997
Índia	4.220	4.208	3.631	2.663	14.722
Reino Unido	4.896	4.335	4.080	3.296	16.607
Filipinas	7.667	5.127	5.056	4.486	22.336
EUA	10.092	9.121	8.930	5.830	33.973
Outros	15.550	14.612	13.112	10.239	53.513
Total	68.693	66.221	61.842	46.740	243.496

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do OBMigra.

Como pode ser visto na tabela acima, 20 países concentram 78% das autorizações de trabalho concedidas pelo CNIg no intervalo estudado. O restante das autorizações foi concedido para migrantes oriundos de uma gama de países pulverizada, com índices inferiores a 2.782 de concessões por país ao longo dos quatro anos. Destacam-se entre as origens mais populares os Estados Unidos (recebendo 33.973 autorizações), as Filipinas (22.336 autorizações) e o Reino Unido (16.607 autorizações).

Dentre os vistos concedidos pelo CNIg incluídos nesses dados, encontra-se o resultante da Resolução Normativa 84 (RN84), que concede visto permanente ao migrante que, até 2 de dezembro de 2015, fizesse investimento de origem externa no valor equivalente a R\$150 mil reais para abertura ou ampliação de empresa no Brasil, desde que preenchidos requisitos de geração de emprego e renda. A partir

dessa data, o recém-nomeado Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), por meio da Coordenação Geral de Imigração, editou a Resolução Normativa 118, que altera o valor para o equivalente a R\$500 mil reais de investimento de origem estrangeira. De acordo com o coordenador do CNIg, Luiz Alberto Matos dos Santos³¹, a nova resolução visa dar mais consistência e viabilidade técnica aos investimentos. Ao defender a mudança ele afirma que “a regra anterior estava bastante defasada e os valores não atendiam às expectativas do País. Por isso, criamos um patamar mais efetivo, permitindo que a aplicação de recursos estrangeiros possa estimular realmente o desenvolvimento e a criação de empregos”. A nova resolução permite uma única exceção dedicada ao empreendimento que promova inovação científica e tecnológica, cujo investimento pode ser flexibilizado para um mínimo de R\$150 mil reais, ou seja, o valor equivalente à Resolução Normativa 84. Tal discurso é um exemplo da atual mentalidade incentivada pelo Estatuto do Estrangeiro na qual a imigração possui um caráter utilitarista de interesse nacional e exemplifica a falta de segurança jurídica gerada pela volatilidade dessas resoluções.

Os valores que ingressam no país graças a essa modalidade de visto são significativos. Consoante à tabela abaixo, no período entre 2011 a 2014, o montante chegou a R\$ 813 milhões de reais – se considerados em valores não deflacionados. Os maiores investidores são portugueses, italianos, chineses e espanhóis.

³¹BRASIL. Concessão de visto a investidor estrangeiro tem novas regras. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/12/brasil-tem-novas-regras-para-conceder-visto-a-investidores-estrangeiros>. > Acesso em 4 de dezembro de 2015.

Tabela 3: Valor dos investimentos realizados por pessoas físicas de acordo com a Resolução Normativa 84 (R\$, não deflacionado), entre 2011 e 2014, classificados pelo país de origem do investidor em ordem crescente pelo total do período.

País	2011	2012	2013	2014	Total
Turquia	150.000,00	2.730.021,49	459.480,00	3.144.314,34	6.483.816,30
Suíça	1.615.743,78	3.954.803,06	4.447.598,40	4.378.998,37	14.397.143,61
Holanda	4.555.402,50	4.633.276,10	4.257.883,30	2.827.268,39	16.273.830,29
Alemanha	5.452.593,05	4.946.305,31	3.682.366,71	5.303.277,87	19.384.542,94
Angola	-	-	20.085.575,50	2.358.709,64	22.444.285,14
Reino Unido	7.910.997,90	5.410.833,37	6.696.160,93	3.363.332,20	23.381.324,40
EUA	9.568.131,18	15.844.009,83	6.164.771,60	3.144.314,14	34.721.226,75
França	14.167.070,62	19.512.766,16	22.889.008,60	22.043.004,29	78.611.849,67
Espanha	30.387.727,93	26.029.830,25	24.859.805,93	26.515.447,68	107.792.811,79
China	29.247.431,37	21.369.647,94	28.612.235,62	31.394.476,53	110.623.791,46
Itália	43.814.282,98	64.160.718,55	72.054.768,01	66.834.195,51	174.809.197,04
Portugal	29.188.252,96	77.262.517,33	68.900.039,35	29.180.297,21	204.531.106,85
Total	176.057.634,27	245.854.729,39	191.054.926,41	200.487.636,17	813.454.926,24

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do OBMigra.

Outro dado de caráter laboral disponibilizado sobre migrações no Brasil diz respeito às admissões e demissões de imigrantes no mercado de trabalho. Informações do OBMigra afirmam que o Brasil emitiu 136.444 carteiras de trabalho para imigrantes no período de 2010 a 2014, tendo destaque nessa estatística os nacionais do Haiti, seguidos dos bolivianos, argentinos e paraguaios. Já quanto à empregabilidade, 2014 apresentou saldo positivo - resultado de 33.557 admissões contra 13.738 desligamentos de trabalhadores imigrantes no mercado formal. Ademais, ratificando a tendência de gênero das imigrações no Brasil vista anteriormente, dos trabalhadores migrantes do mercado formal 81% são pessoas do sexo masculino e somente 19% são mulheres.

Portanto, os dados analisados comprovam uma tendência laboral no estudo de informações sobre migração internacional. Por carecer de dados oficiais mais completos e menos fragmentados oriundos de uma descentralização da gestão migratória no país, torna-se difícil a elaboração de políticas públicas precisas para essa população. Assim, fica ainda mais imperativa a necessidade de uma atualização legal que com perfil de direitos humanos e não funcionalista do Estado.

3 LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL

O presente capítulo cuida de examinar a legislação migratória no Brasil. Parte de uma breve regressão histórica que aponta os primeiros mecanismos de imigração no país, seguida de uma análise mais aprofundada do Estatuto do Estrangeiro, a lei que rege o tema atualmente e cuja alteração é tema dessa monografia.

Em um estudo elaborado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)³², instituto vinculado à Universidade de Brasília (UnB) e ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), foram identificadas 287 normas jurídicas de diferentes níveis hierárquicos sobre migrações internacionais no Brasil, entre os séculos XIX e XXI. Parte delas é resultado das atividades do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para Refugiados, a partir dos anos 1990 e com maior aumento no início do século XXI a qual apresentam um perfil de “resoluções”, típico desses órgãos colegiados. Entre 2000 e 2014, foram criadas 132 normas sobre migrações, sendo 14 Leis (ordinárias, decretos ou emendas constitucionais), 22 Portarias (do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Justiça) e 96 Resoluções (do CNIg e do CONARE). Contudo, conforme pondera Claro³³:

Embora a normativa brasileira sobre migrações internacionais não seja escassa, o país não possui uma política migratória definida, tampouco uma política nacional e um plano nacional de migração formais que vinculariam o *modus operandi* dos três poderes do país com relação à questão migratória.

Por isso, é necessário um câmbio do paradigma legal de migração no Brasil, feito de maneira crítica e com respaldo da sociedade civil.

³² CAVALCANTI, Leonardo et al. (org) **Relatório anual 2015**: a inserção dos imigrantes no mercado brasileiro. OBMigra. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/relatorio-anual/>> Acesso em 20 de novembro de 2015.

³³ CLARO, Carolina de Abreu Batista. As migrações internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. In: OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Migração Laboral no Brasil – Desafios para a construção de políticas**. V1. N.1. 2015.

3.1 BREVE HISTÓRICO

Esta sessão visa apresentar os marcos legais que existiram na legislação brasileira ao longo da história sobre a questão migratória, frequentemente referida como estrangeira. O objetivo é apresentar a evolução do pensamento legal sobre a questão e compará-lo com o atual marco legal e com suas propostas de alteração.

A primeira legislação da qual se tem notícia sobre circulação internacional de pessoas no Brasil data de 1820 – até então, o fluxo de pessoas era bastante livre no país³⁴. Tratava-se de um Decreto assinado pelo Vice-Rei que exigia a apresentação de passaporte na entrada ou saída do país, prevendo-se multa e a possibilidade de prisão para estrangeiros não portassem passaporte válido. Já a primeira constituição brasileira, a de 1824, não possuía dispositivos sobre o ingresso ou a permanência de estrangeiros em território nacional, apesar de seu caráter totalitário. Ela apenas mencionava dois dispositivos restritivos, vedando o posto de Ministro de Estado e à sucessão da Coroa do Império a estrangeiros.

A Constituição de 1891, a primeira do Brasil República, inovou ao expressamente igualar estrangeiros residentes no país e brasileiros nos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade. No ano seguinte, entre em vigor a primeira lei que versa sobre imigração no país, permitindo a entrada de imigrantes chineses e japoneses “contanto que não sendo indigentes, mendigos, piratas nem sujeitos à ação criminal em seus países, sejam válidos e aptos a trabalhar de qualquer indústria”. Observa-se, então, que alguns paradigmas migratórios presentes no atual Estatuto do Estrangeiro – estudado a seguir – têm sua origem no século XIX em um contexto pós-escravocrata de incentivo à migração como mão de obra.

Em 1907, com o decreto 6.455, foi instituído o “Serviço de Povoamento do Solo Nacional” que objetivava o preenchimento de áreas pouco habitadas com migrantes que ingressassem no país e que se fixassem como proprietários rurais. O país, então, cedeu a uma tendência mundial à xenofobia – paradoxalmente, grande parte em função da pressão dos migrantes já estabilizados que exigiam melhores

³⁴ CLARO, Carolina de Abreu Batista. As migrações internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. In: OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Migração Laboral no Brasil – Desafios para a construção de políticas**. V1. N.1. 2015.

condições de vida³⁵ - e na Constituição de 1934, a restrição ao ingresso de estrangeiros figurou pela primeira vez, mediante a limitação do número de estrangeiros a entrar em território nacional e a restrição à sua fixação em algumas regiões determinadas. O art. 121 parágrafo 7º proibia a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da união, deixando a cargo da lei regular a seleção e localização e assimilação do “alienígena”, assim chamado. Conforme aponta Lacerda³⁶,

No século XIX, muitos países não adotavam diferenças entre os direitos dos nacionais e os dos estrangeiros. Contudo, com as guerras mundiais ocorridas nas décadas dos anos 20 e 30 houve um retrocesso em relação à compreensão dos direitos do migrante e muitos países passaram a estabelecer restrições.

Assim, a Constituição de 1934 instituiu um sistema de cotas que visava impedir que a proporção de imigrantes a entrar no Brasil deveria ser equivalente a até 2% dos imigrantes que já haviam entrado no país. Ademais, esse sistema vedava a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território nacional. A Constituição de 1937, por sua vez, limita a entrada de certas origens – privilegiando a imigração europeia. Em 1938, o Decreto 383 proíbe aos estrangeiros exercerem atividades políticas no Brasil. Uma proibição semelhante pode ser encontrada no atual Estatuto do Estrangeiro. Em 1945, é emanado o Decreto-lei nº. 7967 que embora chegue a afirmar que “*Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil, desde que satisfaça as condições desta lei*”, possui um caráter racista³⁷ e de foco em imigração como a política de obtenção de mão de obra qualificada. Já a constituição de 1967 permitia que a lei discriminasse o ingresso e a permanência de estrangeiros no país,

³⁵ CLARO, Carolina de Abreu Batista. As migrações internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. In: OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Migração Laboral no Brasil –** Desafios para a construção de políticas. V1. N.1. 2015.

³⁶ LACERDA, Nadia Demoliner. **Migração internacional a trabalho**. São Paulo. LTr, 2014.

³⁷ no artigo 2º que seria atendida, na admissão de imigrantes, a “*necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia*”.

com base em critérios sociais, econômicos e raciais. Contudo, conforme explica Milesi³⁸,

o primeiro real Estatuto do Estrangeiro é estabelecido no Brasil pelo Decreto-Lei 941/69, de 18/10/1969, com sua competência estabelecida pelo AI nº 12 e AI nº 56, de tratamento do estrangeiro: buscaram-se exigências extralegais, fazendo com que os altos comandos pudessem mudar, a seu arbítrio, as regras em relação à admissão de estrangeiros. O recrudescimento militar reinava em todo país e a legislação em relação ao estrangeiro passou a ter a sua marca.

Por fim, em 1980, é aprovada a Lei 6.815, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, lastrada na Constituição de 1967 em contexto de estado de exceção provocado pela Ditadura Militar. Tal instrumento legal segue em vigência até os dias atuais, não tendo sido propriamente recebido pela Constituição de 1988 e será objeto de estudo a seguir. Apesar da Constituição de 1988 reconhecer a igualdade de direitos entre estrangeiros e nacionais – salvo em casos muito específicos, como a ocupação de alguns cargos políticos – ainda não se obteve igualdade material entre imigrantes e nacionais no Brasil.

3.2 LEI 6.815/1980 – O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO

Essa sessão se preocupa em analisar os pressupostos jurídicos do atual regramento migratório brasileiro, regulado pelo Estatuto do Estrangeiro - a Lei 6.815/1980.

O Estatuto do Estrangeiro é o atual marco legal para a imigração no Brasil, regulando a entrada e a permanência no Brasil de todo estrangeiro que não for refugiado. Ele data de 1980, tendo sido elaborado ao longo dos dois anos anteriores, em um período no qual o Brasil passava pela Ditadura Militar e o Sistema Internacional era marcado pelo perfil bipolar da Guerra Fria. É, portanto, possível afirmar que o Estatuto do Estrangeiro tem como marco teórico a Doutrina de

³⁸ MILESI, Rosita. **Por uma nova lei de migrações**. Disponível em: <http://www.csem.org.br/pdfs/por_uma_nova_lei_de_migracao_a_perspectiva_dos_ddhh_13jun.pdf>. Acesso em: 31.10.2015.

Segurança Nacional típica do período ditatorial³⁹ bem como o perfil de interesse funcionalista do Estado⁴⁰.

Segundo Pinal⁴¹, tendo surgido em 1947 nos Estados Unidos – durante o governo Truman – a Doutrina de Segurança Nacional chegou ao Brasil por influência do General Couto e Silva, tendo como início a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), que tinha como objetivo eliminar os “inimigos do regime”. O ex-ministro da Justiça Tarso Genro⁴², na ocasião da exposição de motivos para a apresentação do novo projeto de lei (PL 5.655/09) afirma que “quando da promulgação da Lei 6.815 de 19.08.1980 (...) o foco era precipuamente a segurança nacional”. Observa-se que o art. 2º do Estatuto do Estrangeiro reflete a doutrina e segue vigorando até hoje sem nenhum controle de constitucionalidade, sendo o texto “art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”. Contudo, complementa Genro “Essa realidade nos dias atuais encontra-se em descompasso com o fenômeno da globalização que tem revolucionado os movimentos migratórios” e daí a importância de uma nova lei de migrações e de seu consequente estudo científico. Paulo Illes⁴³, cientista e coordenador de políticas para migrantes da cidade de São Paulo, em seu estudo sobre a atual política migratória brasileira acrescenta:

É lamentável que em pleno contexto democrático tenhamos uma lei herdada da ditadura militar para regular os direitos e deveres dos imigrantes. A Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980, conhecida também como “Estatuto do Estrangeiro” é pautada no dilema da segurança nacional, na visão predominante durante a Guerra Fria de evitar a entrada de ideias socialistas que pudessem por em risco o interesse nacional polarizado pelos Estados Unidos. A atmosfera da época era dominada pelo medo, o mundo estava bipolarizado e era imprescindível conter o “câncer vermelho” que ameaçava as nações.

³⁹ PINTAL, Alexandre Rocha. **Direito Imigratório**. Curitiba: Juruá, 2011

⁴⁰ REDIN, Giuliana. **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.

⁴¹ PINTAL, Alexandre Rocha. **Direito Imigratório**. Curitiba: Juruá, 2011

⁴² GENRO, Tarso. Explanação de motivos do PL 5.655/09. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2008/70.htm> Acessado em 05 de novembro de 2015.

⁴³ ILLES, Paulo. **Todos Somos Migrantes: Análise Crítica da Atual Política Migratória Brasileira**. Disponível em < http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=71822> Acessado em 25 de outubro de 2015.

O perfil da atual política migratória brasileira – se é que se pode chamar assim o conjunto descompassado de medidas e leis sobre o tema no país – é desconsiderar os fluxos humanos existentes, tomando apenas medidas paliativas que visem não reforçar esses fluxos e apenas indiretamente reconhecê-los quando já circunscritos no tempo⁴⁴. Conforme Denise Jardim,⁴⁵ há uma tendência a pautar a questão migratória sob um viés de urgência, o que faz com que não exista uma política migratória refletida e pensada a longo prazo e sim medidas tomadas em caráter de excepcionalidade e com “prazos de validade”. Um exemplo da volatilidade das medidas é a vinculação das autorizações de trabalho a um determinado contrato de emprego bem como o atrelamento do visto de estudante a um curso específico em uma instituição determinada. Para compreender melhor como funciona a política de vistos, passa-se agora a uma análise do Conselho Nacional de Imigração, o CNIg.

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) foi criado pela lei 6.915/80, isto é, pelo Estatuto do Estrangeiro. Contudo, sua regulamentação ocorreu posteriormente, em 1993, com o Decreto 840/93 – que determinou sua estrutura – e pela Lei 10.683/03 – que definiu suas atribuições. O CNIg é um órgão de deliberação coletiva cuja principal função é a formulação da política migratória brasileira, obedecendo ao paradigma legal vigente. O CNIg delibera por meio de Resoluções Normativas, Resoluções Administrativas e Resoluções Recomendadas. Conforme Rossa⁴⁶, “a gênese do Conselho Nacional de Imigração atenta para o fato de ter sido projetada pelo viés da segurança nacional e, sobretudo, da proteção e reserva de mercado de trabalho à mão de obra nacional”. É, portanto, característica marcante do conselho sua visão laboral sobre a migração, como se vê também na sua formação original, na qual o CNIg era uma estrutura tripartite entre Governo, Centrais Sindicais e Confederações de empregadores, lotado junto ao Ministério do Trabalho. Hoje, essa

⁴⁴ ROSSA, Lya Amanda. Condição Jurídica do Imigrante no Brasil: CNIg e regulação de vistos de trabalho. In: REDIN, Giuliana(orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 15-32

⁴⁵ JARDIM, Denise. **Os direitos humanos dos migrantes: reconfigurações normativa dos debates sobre imigração no Brasil contemporâneo**. Disponível em < http://issuu.com/densidades/docs/densidades_n__14?>. Acessado em 5 de dezembro de 2015.

⁴⁶ ROSSA, Lya Amanda. Condição Jurídica do Imigrante no Brasil: CNIg e regulação de vistos de trabalho. In: REDIN, Giuliana(orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 19

vinculação se mantem, porém há participação de outros nove ministérios – dentre eles o da Justiça e das Relações Exteriores.

É possível afirmar que o Conselho Nacional de Imigração já passou por quatro fases de desenvolvimento. Na primeira, a da sua criação durante o Governo General Figueiredo, tinha como principal objetivo a política de vistos, até então sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, com característica discricionária e sem qualquer participação da sociedade civil. A mão de obra buscada naquele momento, em função da economia estatizada, possuía um perfil técnico-científico – tendo o Ministério do Desenvolvimento e o então Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) como representantes no conselho.

Na segunda fase, durante a década de 1990, a conjuntura nacional marca-se por um momento de abertura econômica e pelo interesse em atração do capital estrangeiro. Como consequência, houve uma alteração da política de vistos tendo como objetivo a atração de migrantes do segmento empresarial ou a vinda de empresas multinacionais, que trouxeram seus funcionários. Para isso, foram regulamentados novos tipos de visto, como o visto de investidor. Durante o Governo Itamar Franco, incluiu-se no CNlg a participação de segmentos específicos da sociedade civil, representada por associações de classe.

A terceira fase, portanto, foi marcada pela expansão do CNlg, incluindo-se novos ministérios e mais representantes da sociedade civil. A 4ª fase, a partir de 2003, inclui uma rediscussão do papel do CNlg na formulação da política migratória nacional, com a apresentação de novas propostas de lei, dentre elas as propostas de projeto de lei do executivo de 2009 (PL 5.655/09), proposto pelo executivo, o anteprojeto de lei elaborada pela comissão de especialistas em 2013 e pelo PLS de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira e que são tema de análise desta monografia. Cabe-se ressaltar que, embora timidamente, é característica dessa fase um redirecionamento para questões de direitos humanos – como evidenciado pela criação do Visto Humanitário, cuja definição foi vista no primeiro capítulo dessa monografia.

Hoje o CNlg conta com uma estrutura de 9:5:5:1, ou seja, nove representantes do Governo Federal, cinco representantes dos trabalhadores, cinco representantes dos empregadores e um representante da comunidade científica e tecnológica. Assim, a proporção de votos do órgão consultivo faz com que a

representação dos migrantes e daqueles que defendem seus interesses seja minoritária sem qualquer oportunidade de igualdade material nas decisões⁴⁷. Atualmente, como nove representantes do Governo Federal tem-se o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Justiça (MJ), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Turismo (MTur).

Como representantes dos trabalhadores estão a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical (FS), a União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB). Ainda fazem parte da composição do CNlg os empregadores, aqui representados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) Confederação Nacional Do Transporte (CNT), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF). Por fim, é representante da comunidade científica e tecnológica a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Ademais, algumas instituições participam como observadoras, isto é, sem poder deliberativo. São elas as representantes da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, bem como outros órgãos públicos não contemplados com espaço deliberativo, como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), a Defensoria Pública da União (DPU), a Advocacia Geral da União (AGU), o Departamento da Polícia Federal (DPF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério Público Federal (MPF).

Conforme expõe Rossa⁴⁸, a natureza da concessão de vistos pelo CNlg é de um ato político mais do que administrativo, que se baseia no fato que o visto é uma

⁴⁷ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de migrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.p.130

⁴⁸ ROSSA, Lya Amanda. Condição Jurídica do Imigrante no Brasil: CNlg e regulação de vistos de trabalho. In: REDIN, Giuliana(orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 28

“mera expectativa de direito” resultado do juízo de conveniência e oportunidade do administrador público que o concede e que o verifica na imigração - já que, mesmo com o visto em mãos, o imigrante poderá ter a sua entrada no país negada. Decorre dessa mesma natureza política do visto a falta de publicidade por parte do poder público em motivar suas decisões – sobretudo os pedidos negados. Esse fator, que se repete também no CONARE, é prejudicial para o direito de recurso por parte dos imigrantes que, quando conseguem estruturar uma defesa a tempo, não tem acesso aos argumentos que devem refutar.

No total, existem 256 amparos legais para a concessão de visto – seja ele temporário, permanente, fronteiriço ou outros. Assim, por exemplo, o visto temporário pode ser dividido em sete categorias, conforme expõe o art. 13 do Estatuto do Estrangeiro: viagem cultural ou missão de estudos (destinado a pesquisadores e conferencistas de assuntos e temas específicos); viagem de negócios (para os profissionais que venham ao Brasil a negócios, sem a intenção de imigrar); artistas e desportistas (artistas e desportistas sem vínculo empregatício no Brasil, que venham ao País para participar de eventos relacionados à área de atuação); estudante (para estudantes de cursos regulares); trabalho (destinado àqueles que venham ao Brasil para exercer atividades laborais junto a empresa específica, com ou sem vínculo empregatício no Brasil); Jornalista (para correspondentes de jornais, revistas, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira, remunerados por empresa estrangeira); e missão religiosa (destinado àqueles que viajam ao Brasil com atribuições de ministro de confissão religiosa ou de membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou ordem religiosa). O visto de estudante, por sua vez, pode ser concedido para ensino fundamental, médio, superior, pós-graduação. Assim, cada uma dessas subdivisões que permite a concessão do visto é classificada como um dos 257 amparos legais.

Contudo, existe uma restrição aos à transformação de vistos. Assim, aqueles vistos cuja autorização é do MRE – e, por conseguinte, só podem ser obtidos em representações diplomáticas – não podem ser obtidos no Brasil. Assim, por exemplo, um turista que deseje estudar no Brasil, deverá obter visto de estudante unicamente fora do país. Da mesma forma, o estudante que queira trocar de curso – da graduação para a pós-graduação, por exemplo – também deverá solicitar novo visto no exterior. Por fim, aquele que está em situação irregular – com o visto de

trabalho ou estudo vencido, por exemplo – não consegue dentro do Brasil oportunidade para contornar o problema e se regularizar, sendo obrigada a sua saída do país para tal.

Por isso, a descentralização da gestão da migração no Brasil torna-se também um problema de implicações práticas para o migrante. Somando-se a isso, a ligação dessa temática com a Polícia Federal, entidade com a qual os imigrantes interagem diretamente, segue sendo alvo de fortes críticas. Conforme apontado por Rossa⁴⁹,

Em que pese as positivas investidas tomadas pelo CNlg no sentido de humanizar a política migratória a ligação residual dessa temática junto à polícia federal perpetua efeitos não mais desejados e clama pela modificação da legislação e incipiente criação de um ente executivo responsável pela recepção, cadastramento e suporte aos migrantes.

Ademais, uma das principais críticas à atual política migratória brasileira é a impossibilidade do estrangeiro de votar e ser votado. Essa restrição aparece no Estatuto do Estrangeiro (art. 95) que corrobora com o previsto na Constituição Federal (art. 14, § 2º e 3º)⁵⁰. Tal questão é frequentemente trazida pela sociedade civil e pelos representantes de coletivos migrantes como a principal pauta a ser conquistada, uma vez que a exclusão do sistema político faz com que as demandas dos migrantes no Brasil sejam invisibilizadas pelo poder público.

Portanto, esse capítulo demonstrou que não são poucas as normas sobre migrações no Brasil – apenas no século XXI, 132 delas foram editadas. No entanto, país não possui uma política migratória definida. Isso demonstra, contudo, que o Estatuto do Estrangeiro – marcado por sua característica securitária e funcionalista – não mais é capaz de se adequar a realidade migratória brasileira, fazendo com que mecanismos de outra hierarquia legal sejam criados, apesar de não promoverem segurança jurídica. É necessário, portanto, uma mudança de paradigma da legislação migratória, voltando-se para os direitos humanos dos migrantes e

⁴⁹ ROSSA, Lya Amanda. Condição Jurídica do Imigrante no Brasil: CNlg e regulação de vistos de trabalho. In: REDIN, Giuliana(orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 28

⁵⁰ GUEDES, Néviton. Comentários ao art. 14. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

dialogando com a sociedade civil para compreender quais as demandas dessa população bem como das instituições que lidam diretamente com eles – sobretudo devido à carência de políticas públicas definidas.

4 OS NOVOS PROJETOS DE LEI E AS POSSIBILIDADES DE MUDANÇA

Atualmente, existem três propostas de alteração da legislação migratória brasileira e cada uma se encontra em estágios diferentes do processo legislativo. Em primeiro lugar, tem-se o Projeto de Lei (PL) nº 5.655/2009, em tramitação na Câmara dos Deputados, proposto pelo Executivo Federal. Em seguida, o Anteprojeto de Lei de Migrações, que foi elaborado pela Comissão de Especialistas convocada pelo Ministério da Justiça, de 31 de julho de 2014, mas que não tramita apenas serve de referência política. Por fim, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288/2013, proposto pelo Senador Aloysio Nunes e que se encontra na Câmara dos Deputados sob o número PL 2516/2015, depois de já ter sido aprovado no Senado.

4.1 PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO DE 2009 - PL 5.655/09

O projeto de lei 5.655 foi proposto em 20 de junho de 2009 pelo executivo federal por meio do Ministério da Justiça e, conforme expõe a sua ementa, “dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências”. Dividido em nove títulos e 160 artigos, o PL tem como temas: (i) a política nacional de migração; (ii) os direitos, deveres e garantias do estrangeiro; (iii) os documentos de viagem, dos vistos, da residência e da condição de asilado; (iv) a entrada, do registro e da saída de estrangeiros; (v) a naturalização, da repatriação, a deportação, da expulsão e da extradição; (vi) as infrações e das sanções; e (vii) a transformação do Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração.

O projeto, nos seus primeiros quatro anos de curso no legislativo, teve como tema de discussão quase exclusivamente o turismo uma vez que ficou sob a análise da comissão de Turismo e Desporto entre 2009 e 2013. Hoje em dia ele está em tramitação apensado com o PL 2516, que será estudado mais adiante nesse capítulo.

O art. 3º do projeto de lei tem como redação: “A política nacional de migração contemplará a adoção de medidas para regular os fluxos migratórios de forma a proteger os **direitos humanos dos migrantes**, especialmente em razão de práticas abusivas advindas de situação migratória irregular”. Apesar da primeira impressão poder sugerir que se trata de nova orientação a ser seguida pela legislação imigratória brasileira – isto é, uma orientação para os direitos humanos – não é o que se pode verificar nos dispositivos seguintes⁵¹.

De acordo com Deisy Ventura e Paulo Illes, “ainda que contenha alguns avanços, como a supressão da referência à ‘segurança nacional’, impressionam tanto o viés burocrático como o ranço autoritário do PL nº 5.655/09⁵²”. Para Redin⁵³, esse projeto reflete ainda um teor restritivo de direitos e uma acentuada preocupação com a segurança nacional (mesmo que não mais cunhando a expressão) e com a reserva de mercado.

É também crítica que se faz a esse PL que ele “regulamenta com excesso de detalhes os deveres do estrangeiro, as infrações e proibições que lhe dizem respeito, além dos processos de extradição, repatriação, deportação e expulsão”⁵⁴. Para Redin⁵⁵, a arbitrariedade positivada por esse projeto de lei pode ser vista no inciso II do art. 66, que veda a concessão de visto ou residência ao “estrangeiro considerado nocivo ao interesse nacional”, sendo essa vedação de competência do Ministério da Justiça.

⁵¹ ADENA, Emerson Alves. **Transformações da Legislação Imigratória Brasileira: Os (des)caminhos rumo aos direitos humanos**. 2013. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo p.121

⁵² VENTURA, Deisy. ILLES, Paulo. MERCOSUL. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em 04/11/2015.

⁵³ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.p.131

⁵⁴ VENTURA, Deisy. ILLES, Paulo. MERCOSUL. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em 04/11/2015.

⁵⁵ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.p.133

Ademais, como retrocesso normativo, o PL 5.655/09 veda expressamente a atividade político-partidária dos estrangeiros e sua organização. Dessa forma, conforme sintetizam Illes e Ventura⁵⁶,

Com efeito, se o projeto for aprovado, em pleno regime democrático, os estrangeiros continuarão proibidos de exercer “atividade político-partidária”, assim como de “organizar, criar ou manter associação ou quaisquer entidades de caráter político” – exceto os portugueses, por força do acordo bilateral entre Brasil e Portugal. O prazo de residência ininterrupta exigido para naturalização, hoje de 4 anos, passa a ser de 10 anos. E, embora as rádios comunitárias constituam um amálgama fundamental para os trabalhadores imigrantes, ao estrangeiro é vedado não somente ser proprietário de empresa jornalística e de radiodifusão como “ser responsável pelo conteúdo editorial e atividades de seleção e direção da programação veiculada em qualquer meio de comunicação social”.

Uma das questões mais surpreendentes e temerárias é a substituição do significado de repatriação – de um mecanismo de auxílio aos emigrantes em situações de particular necessidade para uma ferramenta de arbitrariedade em questões de direitos humanos de migração –, conforme sintetizam bem Illes e Ventura⁵⁷ no excerto abaixo:

Atualmente, a repatriação consiste no retorno ao Brasil, custeado pelo Estado, em situações excepcionais, de cidadão brasileiro. De acordo com o PL n 5.655/09, a repatriação passa a consistir no “impedimento da entrada do estrangeiro sem autorização para ingressar no território nacional que ainda esteja em área de aeroporto, porto ou fronteira”. Inexistente na lei do regime militar, esta nova dimensão do instituto causa inquietação. A depender de como for aplicada pelas autoridades policiais, teme-se que, no futuro, possa dar origem a práticas, já adotadas em outros países, que violam o direito internacional dos refugiados – como a criação de zonas não consideradas como território nacional para descaracterizar o ingresso do migrante no país, e com isto impedir a formulação do pedido de refúgio.

Portanto, apesar de ter sido proposto pelo executivo, esse projeto de lei pouco contempla as demandas atuais da realidade brasileira de migrações internacionais, sobretudo no que tange a necessidade de uma readequação da perspectiva funcionalista e securitária para a de direitos humanos.

⁵⁶ VENTURA. Deisy. ILLES, Paulo. MERCOSUL. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em 04/11/2015.

⁵⁷ VENTURA. Deisy. ILLES, Paulo. MERCOSUL. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em 04/11/2015.

4.2 ANTEPROJETO DE LEI – COMISSÃO DE ESPECIALISTAS

Entendendo que, embora proposto pelo Executivo Federal e pelo Ministério da Justiça, o PL 5.655/09 não estaria de acordo com as demandas da sociedade civil nem seria capaz de proporcionar os direitos humanos de migração, a Portaria nº 2.162/2013 instituiu uma Comissão de Especialistas, com a finalidade de propor um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. A comissão realizou sete reuniões presenciais entre julho de 2013 e maio de 2014, organizou duas audiências públicas e seus membros participaram individualmente de reuniões e atividades sobre legislação migratória no Brasil. Ademais, a Comissão tomou conhecimento das principais demandas levantadas pela I Conferência Nacional para Migrações e Refúgio (COMIGRAR) e as incorporou em sua proposta.

Em maio de 2014, ocorreu na cidade de São Paulo a I Conferência Nacional para Migrações e Refúgio – COMIGRAR. Uma Conferência Nacional ocorre com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.⁵⁸ De acordo com o Artigo 2º, IV, do Decreto nº 8.243/2014, uma conferência nacional é uma “instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.” Ao longo dos meses anteriores a COMIGRAR, foram realizadas, portanto, conferências estaduais, municipais, livres e virtuais em preparação para a participação na conferência nacional.

O saldo participativo das etapas preparatórias da I COMIGRAR foi superior a 5.300 pessoas no Brasil e no exterior, reunidas em 206 conferências, das quais resultaram 2.618 propostas levadas para a etapa nacional em São Paulo que contou com a participação de 556 delegados eleitos nas etapas preparatórias.

⁵⁸ CLARO, Carolina de Abreu Batista. FAUTH JR, Sady Sidney. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. BOTEGA, Tuíla (orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Disponível em <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/Ebooks/Pdf/978-85-397-0739-3.pdf>> Acessado em 2 de novembro de 2015. p.81

Assim, a Comissão de Especialistas incorporou as demandas da sociedade civil organizadas durante a COMIGRAR e definiu as cinco principais propostas que viriam a compor o anteprojeto. Em primeiro lugar, está o imperativo da compatibilidade desse projeto com a Constituição Federal de 1988 e o respeito ao princípio da convencionalidade. Conforme exposto pela Comissão, “este Anteprojeto aporta ao plano legal o tratamento constitucional dos Direitos Humanos no Brasil, em consonância com os tratados internacionais de Direitos Humanos aqui vigentes. Para tanto, o Anteprojeto elimina da ordem jurídica pátria o nefasto legado da ditadura militar nesta área, especialmente o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980)⁵⁹”.

Como consequência da proposta anterior, a Comissão prevê a mudança de paradigma da legislação migratória brasileira. Para isso, retira a subordinação à doutrina de Segurança Nacional ou do controle e proteção do mercado de trabalho. Assim, como segundo imperativo, a Comissão de Especialistas define a abordagem das questões de migrações internacionais pela perspectiva dos direitos humanos.

De tal modo, conforme discutido no primeiro capítulo dessa monografia, a Comissão tem especial cuidado com os conceitos empregados. Para ela⁶⁰,

ao estabelecer uma tipologia jurídica do “migrante”, o Anteprojeto abandona o conceito de “estrangeiro”, não apenas de conotação pejorativa em nossa cultura, mas também juridicamente consagrada na lei vigente como um sujeito de segunda classe, vulnerável à discricionariedade, senão à arbitrariedade do Estado, e privado, sem justificação plausível num regime democrático, de parcela significativa dos direitos atribuídos aos nacionais.

Dessa forma, o “anteprojeto converte a dicotomia brasileiro/estrangeiro em uma nova paleta conceitual”⁶¹. Entende-se, segundo esse documento, a expressão ‘migrante’ como termo amplo que compreende os imigrantes (os nacionais de outros

⁵⁹ COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016. p.6

⁶⁰ COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016 p. 6

⁶¹ COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016p. 6

Estados ou apátridas que chegam ao território brasileiro) e os emigrantes (os brasileiros que deixam o território do Brasil)⁶².

Como terceiro imperativo, o anteprojeto fala sobre o enfrentamento à fragmentação da regulação migratória, tendo, dessa forma, como objetivo dotar a ordem jurídica de uma coerência sistêmica nessa matéria legal⁶³. No momento, tendo em vista a ausência de uma lei compatível com a ordem constitucional brasileira e com os instrumentos de direito internacional de direitos humanos, há uma multiplicação de atos normativos infra-legais que visam o atendimento de demandas específicas, sobretudo as urgentes. Assim, conforme afirma a Comissão de Especialistas, “convivem hoje no Brasil regimes de acolhida e de autorização para trabalho acentuadamente diversos, a depender das características dos migrantes em questão, pondo em xeque princípios fundamentais como o da igualdade⁶⁴”. Tal situação é, portanto, o que o terceiro imperativo do anteprojeto pretende evitar.

A quarta característica do anteprojeto é resultado de um intenso diálogo com a sociedade civil, fazendo com que ele acolha demandas históricas das entidades que trabalham com a questão migratória no Brasil e que frequentemente aturem o ônus das disfunções do Estado brasileiro quando se trata da (ausência de) política migratória. Dentre as demandas acolhidas pelo anteprojeto, destaca-se “a criação de um órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes, em especial para gestão dos processos de regularização migratória, com o necessário aprofundamento das capacidades do Estado para produção de dados e formulação de políticas públicas relacionadas a esta temática”. Como visto nos capítulos anteriores, a descentralização das concessões de vistos e permanências e a autoridade concedida à Polícia Federal – entidade que ainda representa o ranço da Segurança Nacional no tratamento dos migrantes – são duas das maiores queixas relacionadas ao perfil da política migratória atual no Brasil.

⁶² COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016 p. 7

⁶³ COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016 p. 7

⁶⁴ COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016 p. 8

Outra reivindicação social alarmante é relativa aos direitos políticos dos migrantes. A Comissão Especial, contudo, compreende que se trata de uma restrição da Constituição Federal de 1988 e, por isso, não cabe mudança por via infraconstitucional. Ainda assim, por se tratar de queixa fundamental da sociedade (incluindo, sobretudo, dos próprios imigrantes), não deixa de constar no texto do anteprojeto o seu apelo para que a Emenda constitucional já em tramitação possa suprimir tal anacronismo⁶⁵.

Por fim, a quinta e última característica é a preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico, marcado por um novo ciclo de migrações internacionais – causados pelo fenômeno da globalização econômica, mudanças do modo de produção e por outro lado, dos conflitos armados, regimes ditatoriais e mudanças climáticas que multiplicam os deslocamentos forçados (não desejados)⁶⁶. No Brasil, considera a Comissão de Especialistas, embora haja um bom amparo legal para as pessoas em situação de refúgio, a ausência ou a debilidade da proteção decorrente de ajuda humanitária faz com que pessoas que não se enquadram no modelo de refúgio o utilizem como um artifício para contornar a falta de proteção ao migrante não refugiado. Assim, conclui a Comissão de Especialistas “burocratizar e restringir a regularização migratória não evita o deslocamento, mas degrada as condições de vida do migrante, que passa, com razão, a temer as autoridades⁶⁷”.

De acordo com Redin⁶⁸, buscou-se com a elaboração desse anteprojeto uma mudança de racionalidade normativa. Destaca-se para ela o abandono da linguagem do PL 5.655/09 que centrava na regulação do ingresso e da permanência do estrangeiro como seu principal objetivo. Dessa forma, ao se chamar “Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil” esse anteprojeto

⁶⁵ COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016 p. 9

⁶⁶ COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016 p. 10

⁶⁷ COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016 p. 11

⁶⁸ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p.132

avança para a racionalidade do direito humano de migrar. Essa característica pode ser vista também na proposta de criação de uma Autoridade Nacional Migratória, um órgão não vinculado à Polícia Federal e, por conseguinte, das ideias de segurança do Estado. A Autoridade proposta pelo anteprojeto tem caráter de autarquia federal, estruturada em diferentes órgãos, vinculada à Presidência da República, com autonomia administrativa e competência exclusiva para a política imigratória e para assuntos relacionados à nacionalidade, à naturalidade, ao regime jurídico dos imigrantes à política imigratória – conforme exposto no art. 77:

Art. 77. Compete à Autoridade Nacional Migratória:

I – processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados com a nacionalidade, a naturalização e o regime jurídico dos imigrantes;

II – conduzir e atualizar rotinas e processos sobre a determinação da condição refugiado, de asilo político, da proteção especial ao apátrida, e as políticas nacionais específicas;

III – coordenar-se com órgãos setoriais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais para o aprimoramento do atendimento dos migrantes por serviços públicos, programas e ações no país;

IV – secretariar e apoiar atividades da Câmara de Articulação Sindical.

V – zelar pela gestão documental e pela memória histórica e arquivística das migrações no país, empreendendo esforços por sua modernização e disponibilização universal;

VI – coordenar esforços para o aperfeiçoamento contínuo das bases de dados, indicadores e perfis sociais, econômicos, culturais e produtivos das populações migrantes do país;

VII – opinar sobre tramitação de proposição normativa que verse sobre área de sua atuação.

VIII - atuar como Secretaria Executiva do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE, criado pela lei 9474 de 22/07/97.

O anteprojeto inova quanto à reformulação dos institutos jurídicos, ao criar o visto de visita para o turista e a pessoa em trânsito em função de alguma atividade de duração máxima de 90 dias e não remunerada de negócios, religiosa, cultural, voluntária ou acadêmica – de ensino, de pesquisa ou de extensão. A maior inovação nesse aspecto, contudo, é a possibilidade de transformação de visto transitório em temporário – transformação de visto que, conforme visto no capítulo anterior, é vedada pelo Estatuto em vigor. Assim como exposto expressamente no art. 29 do anteprojeto “na hipótese de vencimento de visto o imigrante poderá requerer no Brasil a sua prorrogação ou transformação”. Ademais, o anteprojeto não prevê a deportação compulsória pela realização de atividade remunerada.

Outra inovação do anteprojeto é a ampliação de um direito que hoje está restrito aos nacionais do Mercosul, por meio do Acordo de Residência do Mercosul.

Assim, o anteprojeto permite a possibilidade de se obter visto temporário por até dois anos com ou sem vínculo empregatício o que, na prática, permite a possibilidade de buscar emprego estando em situação regular. Para os estudantes, o visto será concedido para realizar curso regular, intercâmbio de estudo e pesquisa cultural ou profissional, ficando permitido ao estudante o exercício de atividade remunerada, desde que em horário compatível com o período de curso, estudo ou pesquisa – o que, no momento, é vedado pelo Estatuto do Estrangeiro.

Assim, o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, redigido por uma comissão de especialistas nomeada pelo Ministério da Justiça em diálogo com a sociedade civil, traz grandes inovações. Contudo, por se tratar de um Anteprojeto, não se encontra em tramitação nas casas legislativas e, dessa forma, tem como função ser um mecanismo de inspiração e pressão política para os projetos de lei que de fato podem chegar a entrar em vigor.

4.3 PL 2516/2015 – ORIGINALMENTE PLS 288/13

O Projeto de Lei do Senado 288 foi proposto em julho de 2013 pelo seu autor, o Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB), e atualmente encontra-se com tramitação encerrada no Senado – tendo ido para avaliação na Câmara dos Deputados, agora como Projeto de lei 2516/2015, em agosto deste ano.

Desde sua criação, o PL 288/13 tramitou ao longo de dois anos pelo Senado, tendo sido avaliado pela Comissão de Assuntos Sociais, pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Durante esse período de extensos debates, a proposta de texto sofreu diversas modificações até que assumiu a forma em que foi aprovada pelo Senado, em agosto de 2015, e remetida para apreciação da Câmara⁶⁹.

Em sua exposição de motivos, observa-se a primeira característica relevante desse projeto:

A primeira mudança conceitual desse projeto é a de não pretender tecer um novo Estatuto do Estrangeiro. Em outros termos, pretende-se reformar o modelo da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração (Estatuto do Estrangeiro). A denominação da lei em vigor revela que o objetivo é a proteção diante do outro e não

⁶⁹ SENADO. **PLS 288/13**. Disponível em < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>> . Acesso em 10 de novembro de 2015.

sua recepção. Essa observação pode parecer secundária, não refletisse ela concepções sectárias, em atraso à perspectiva constitucional, à evolução jurisprudencial, às necessidades práticas hodiernas e à visão mais humanista do relacionamento internacional. Concentrar o tema no estrangeiro, no forasteiro, no perigo externo, é percepção típica de quando a lei foi elaborada, no fim da ditadura militar, e contaminou boa parte da construção do Estatuto do Estrangeiro.

Assim, para o “para os fins desta nova legislação, cumpre definirmos o destinatário principal dessa legislação: o imigrante.”⁷⁰ Considera-se nessa legislação o “imigrante” como aquele que se estabelece de forma definitiva, temporária ou transitória no Brasil – sendo que esse último não se enquadra para o turista ou viajante pontual para atividade exclusiva, e sim a pessoa que tenha trabalho fronteiriço, trabalho fixo ou família brasileira. Ademais, não consideram como imigrantes aqueles que possuem status regulados por tratado ou lei específica – como os refugiados, asilados, apátridas, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional, e seus familiares.

Deve-se destacar que, ao longo dos dois anos em que o projeto esteve sob a avaliação de diferentes comissões no Senado, ele passou por muitas mudanças. Ainda assim, perduram algumas características das quais ele é alvo de profundas críticas. Uma delas é a restrição à residência de quem possua condenação criminal por qualquer crime tipificado no Brasil – salvo os de menor potencial ofensivo – e, na mesma linha, prevê o cancelamento da autorização de residência transfronteiriça pelo mesmo motivo. Ademais, chega a prever a expulsão do país daqueles condenados por crime doloso. Apesar de não estar explícita a expressão “nocivo ao interesse nacional”, pode-se observar que esse é o fio condutor da sustentação dessas vedações. Segundo Redin⁷¹, se trata de uma afronta aos direitos humanos ao impor dupla penalização à pessoa, conferindo à pena um caráter irrestrito, passando dos limites da condenação.

Dentre as inovações desse projeto de lei, está a expressa consideração pela acolhida humanitária, a promoção de entrada regular e de regularização documental, não criminalização da imigração, a não discriminação em razão dos critérios ou dos

⁷⁰ FERREIRA, ALOYSIO NUNES. JUSTIFICAÇÃO PLS 288/13. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=132518&tp=1>> Acesso em 4 de dezembro de 2015.

⁷¹ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 133

procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional. Contudo, o PLS 288 era menos garantidor de direitos do que o Anteprojeto em termos de política de ingresso e de permanência no país. Isso se observa uma vez que no art. 6º está a informação de que o visto é mera expectativa de ingresso e, assim, permite o poder discricionário da administração pública – fato que se repete na concessão de residência.

Para esse projeto, existem cinco tipos de visto, quais sejam: de visita, temporário, diplomático, oficial e de cortesia. Observa-se que se exclui o visto permanente, presente nas outras duas propostas e no atual Estatuto do Estrangeiro. Dessa forma, quis o legislador que a estada longa ou permanente seja regulada pela residência, ao qual o projeto de lei dedica um capítulo. Contudo, aponta Redin, apesar de o terceiro capítulo (dos artigos 25 a 31) ser dedicado à residência, não há nessa lei definição de prazos e órgãos competentes, deixando tudo a cargo da posterior regulação dessa lei. Assim “ao excluir o visto permanente, não é possível saber os limites de atuação do Conselho Nacional de Imigração⁷²” nem de qualquer outro órgão que possa vir a ser responsável por essas autorizações. Isso faz com que esse PL enalteça o poder discricionário da administração pública, o que representa que a permanência, mesmo se preenchido requisitos, não é um direito.

Por outro lado, apesar da pouca clareza sobre como se dará esse procedimento, destaca-se positivamente a inclusão da acolhida humanitária, da vítima do tráfico de pessoas e do solicitante de refúgio como previstos para possível concessão da residência. Ademais, como interpretação da norma, conclui-se que é possível a regularização migratória (hoje em dia vetada expressamente) uma vez que poderá ser concedida residência independentemente de situação migratória, desde que se for realizada após o vencimento do prazo da autorização anterior implicará aplicação da sanção prevista no art. 109, inciso II.

Embora não contenha todas as inovações que o anteprojeto propôs, esse projeto de lei tem o mérito de trazer inovações próprias. Apesar disso, o PLS288/13, agora PL2516/15, ainda é passível de relevantes críticas. Por isso, é indispensável a consulta pública à sociedade civil para que o trâmite venha se aproximar ao máximo das demandas da realidade brasileira de migrações internacionais.

⁷² REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 136

4.4 CRÍTICAS E POSSIBILIDADES DE MUDANÇA

Essa seção visa apresentar uma síntese das inovações trazidas pelos Projetos de Lei que visam substituir o Estatuto do Estrangeiro, O PL 5.655/09, o Anteprojeto da comissão de Especialistas e, sobretudo, o PLS 288/13 ou PL2516/15 que apresenta alta probabilidade de ser aprovado. Ademais, essa seção propõe apontar críticas de elementos que não estão adequados à realidade migratória e às demandas sociais de migração, sobretudo as apontadas pela COMIGRAR.

Tendo em vista analisar em conjunto os três projetos estudados, observa-se abaixo um quadro comparativo dos principais instrumentos protetivos de direitos humanos demandados para esse novo marco legal.

Quadro 1: Comparação entre os instrumentos protetivos de direitos humanos e sua previsão nos projetos de lei.

Instrumentos protetivos de direitos humanos	PL 5.655/09	Anteprojeto da Comissão de Especialistas	PLS 288/13 – PL 1516/15
Referência expressa à vocação de proteção dos direitos humanos.	Sim	Sim	Sim
Repúdio à xenofobia, ao racismo e qualquer forma de discriminação.	Não	Sim	Sim
Tipificação do crime de xenofobia.	Não	Não	Não
Não criminalização da imigração.	Não	Sim	Sim
Promoção da entrada regular e da regularização migratória.	Em parte	Sim	Sim
Acolhida humanitária.	Não	Sim	Sim
Promoção do desenvolvimento acadêmico e profissional no Brasil	Não	Não	Sim

Direito expresso à igualdade com os nacionais, inviolabilidade do direito à vida, à segurança, à liberdade, à igualdade e à propriedade.	Sim	Sim	Sim
Direito expresso à liberdade de circulação no território nacional.	Sim	Sim	Sim
Direito à reunião para fins pacíficos, à associação, inclusive sindical, para fins lícitos.	Sim	Sim	Sim
Isenção de taxas mediante comprovação de hipossuficiência econômica.	Não	Sim	Não
Direitos políticos universais.	Não	Não	Não
Criação de Autoridade Nacional Migratória.	Não	Sim	Não
Possibilidade de transformação de visto	Não	Sim	Em parte
Vedação da dupla penalização ou ausência de restrição de residência ou visto em função de condenação criminal.	Não	Não	Não

Fonte: elaborado pela autora

O PLS 288/13 e o Anteprojeto da comissão de especialistas superaram o PL 5.655/09, cuja linguagem, nas palavras de Redin⁷³, está “impregnada de violência silenciosa sobre a pessoa do imigrante tal qual a lei de 1980”. Segundo essa mesma autora⁷⁴, “avançou-se muito em relação ao projeto de lei 5.655/09, que chegava ao extremo de anunciar-se [na ementa] como lei que regula o ‘ingresso, permanência e saída de estrangeiros do território nacional e infrações cometidas pelos estrangeiros a partir da violação dessa regra”, ou seja, foi incapaz de romper com a mentalidade do Estatuto do Estrangeiro.

⁷³ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.p.124-139

⁷⁴ REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.p.131

Destaca-se como inovação positiva o repúdio à xenofobia, ao racismo e qualquer forma de discriminação – muito embora fosse possível por meio dessa lei tipificar a xenofobia como crime, oportunidade perdida na redação atual dos três projetos.

A não criminalização da imigração é característica marcante do anteprojeto e do PL 2.516/15, embora não seja vista no PL 5.655/09, uma vez que eles dispõem que nenhum ser humano é ilegal pelo simples fato de migrar. Como consequência da não criminalização da migração, tem-se a promoção da entrada regular e da regularização migratória. Elas estão expressamente presentes no anteprojeto e PL 2.516/15, contudo carecem de regularização – que será feita apenas de forma posterior.

A acolhida humanitária, por sua vez, é inexistente no Estatuto do Estrangeiro. Atualmente, a possibilidade de acolhida humanitária existe apenas por meio de resoluções do CNlg, o que causa fragilidade. No PL 2.516/15 a possibilidade de acolhida humanitária está presente expressamente, assim como no anteprojeto da comissão de especialistas.

Contudo, nem todas as demandas são alcançadas pelos projetos. Quando o PLS 288/13 foi aprovado pelo Senado, sua análise passou para a Câmara – com o número, então, PL 2.516/15. Nesse momento, os PL 2.516/15 e PL 5.655/09 foram apensados, o que significa que sua tramitação passou a ser feita em conjunto. Se mudanças forem feitas ao projeto pela Câmara, deverá voltar para a análise do Senado.

No segundo semestre de 2015, foi instituída uma comissão especial temporária para análise dos projetos apensados. Essa comissão organizou nove eventos – entre audiências públicas em Brasília e visitas técnicas em Rio Branco, em Porto Alegre e em São Paulo. O objetivo desses eventos era a escuta de organizações da sociedade civil, dos próprios migrantes, de representantes acadêmicos e de organismos internacionais que trabalhem diretamente com migrações⁷⁵.

Em São Paulo, representantes da Conectas Direitos Humanos, do Centro de Referência e Acolhia aos Imigrantes (CRAI), da Caritas-SP, da Missão Paz-SP, do

⁷⁵ CÂMARA. **Tramitação PL 2516/15**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>>. Acesso em 4 de dezembro de 2015.

Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) e do Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) elaboraram um documento em que expõem as suas principais sugestões de alteração. Tais sugestões são divididas em quatro eixos: igualdade perante a lei e não discriminação; da autoridade migratória em zonas de fronteira; da não criminalização da migração; e do devido processo. Trata-se do apontamento de falhas na interpretação que ferem o caráter de direitos humanos proposto expressamente no PLS mantido na primeira versão do PL.

A primeira sugestão de alteração é ao art.4, cuja redação do caput e de seus parágrafos 4 e 5 colocam em xeque a lógica de direitos humanos (expressamente proposto pelo próprio PL) ao violarem os princípios de não discriminação e de igualdade perante a lei. Isso ocorre porque a redação desse artigo discrimina entre imigrantes e emigrantes e restringe o acesso de direitos para visitantes e imigrantes não registrados. Assim, por exemplo, segundo a redação atual, fica impedida a reunião familiar de imigrante não registrado, bem como os direitos trabalhistas, direito de acesso à justiça e assistência jurídica gratuita ou mesmo direito a abertura de conta bancária⁷⁶. O artigo deve, então, ser redigido de forma que não segregue os tipos de migrantes e seu status documental.

A segunda proposta de emenda diz respeito à autoridade migratória em zonas de fronteira. Essa questão é polêmica, pois traz a discussão retirada da Polícia Federal do controle migratório e a criação de uma autoridade migratória nacional. As entidades sugerem, então, que a legislação seja ampla de forma que possa a vir suportar a criação de uma autoridade de migrações – mesmo que tal criação não seja produto desse projeto de lei. Assim, sugere-se a redação de um texto mais amplo e vinculado aos direitos humanos, em contraste com a atual redação do projeto que se refere à Polícia Federal com exclusividade, fechando as possibilidades que um dia isso venha a mudar⁷⁷.

⁷⁶ CONECTAS at al. **Nota técnica**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-das-seguintes-entidades-centro-de-referencia-e-acolhimento-de-imigrantes-2013-crai-sp-caritas-2013-arquidiocesana-de-sao-paulo-conectas-direitos-humanos-missao-paz-2013-sp-e-instituto-terra-trabalho-e-cidadania-ittc>>. Acesso em 4 de dezembro de 2015.

⁷⁷ CONECTAS at al. **Nota técnica**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-das-seguintes-entidades-centro-de-referencia-e-acolhimento-de-imigrantes-2013-crai-sp-caritas-2013-arquidiocesana-de-sao-paulo-conectas-direitos-humanos-missao-paz-2013-sp-e-instituto-terra-trabalho-e-cidadania-ittc>>. Acesso em 4 de dezembro de 2015.

Defende o documento entregue em São Paulo, então, que o controle migratório, apesar de constituir um ato soberano dos Estados, encontra-se regulado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e que, assim, qualquer que seja a autoridade encarregada do controle migratório, a sua competência deve ser limitada ao cumprimento dos critérios objetivos de admissão estabelecidos neste PL e em seu decreto regulamentário. Deste modo, conforme expõem as entidades em seu documento:

É uma demanda histórica do movimento de defesa dos direitos dos migrantes no Brasil que o controle migratório seja realizado por funcionários civis capacitados para lidar com as pessoas migrantes de forma não-discriminatória, atenta às especificidades de cada situação e à vulnerabilidade social e econômica dos migrantes, a partir de uma perspectiva inclusiva que tenha como objetivo a integração dessas pessoas à sociedade e a garantia do seu acesso a direitos. Inclusive, esse foi tema de destaque nos debates da COMIGRAR, demonstrando que é uma das grandes demandas da sociedade em relação às migrações no Brasil. Especificamente, a proposta 2.2 solicita que a Polícia Federal não exerça mais as competências que hoje possui na temática migratória. Nesse sentido, é também antiga a percepção de que a Polícia Federal, embora possua importantes competências em matéria de segurança que exigem a sua presença nos pontos de entrada e saída do país, não é a instituição mais adequada para administrar as políticas de autorização de entrada e permanência de migrantes no Brasil, já que esta não constitui, na sua essência, uma questão de segurança⁷⁸.

No cenário mundial, o Brasil é um dos poucos países que não dispõe de um serviço de migrações. Países com Alemanha, Estados Unidos e mesmo a vizinha Argentina possuem há anos tal agência. De acordo com a comissão de especialistas do anteprojeto de lei, esse trabalho administrativo da polícia federal se caracteriza como um desvio de função da sua missão de segurança⁷⁹.

O terceiro ponto discutido no documento diz respeito a não criminalização da migração. Esse ponto propõe emenda a cinco artigos. Conforme explicam as

⁷⁸ CONECTAS et al. **Nota técnica**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-das-seguintes-entidades-centro-de-referencia-e-acolhimento-de-imigrantes-2013-crai-sp-caritas-2013-arquidiocesana-de-sao-paulo-conectas-direitos-humanos-missao-paz-2013-sp-e-instituto-terra-trabalho-e-cidadania-itcc>>. Acesso em 4 de dezembro de 2015.

⁷⁹ COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016 p. 9

entidades, o PL 2.516/2015 estabelece, entre os princípios que regerão a nova política migratória brasileira, a não criminalização da migração (Art. 3º, inciso III). Logo, esse princípio deve ser contemplado de maneira coerente ao longo das demais disposições do texto, fato que não ocorre na redação atual do PL. Para isso, a garantia efetiva da não criminalização da migração deve ser assegurada especialmente por meio da garantia de não privação de liberdade por razões migratórias⁸⁰.

A quarta e última linha crítica defendida por esse coletivo de entidades se refere ao devido processo, necessário tanto na justiça como em instâncias administrativas. O texto do PL 2.516/15 contempla elementos essenciais do devido processo, como o contraditório e a ampla defesa nos casos de deportação e expulsão. Contudo, há outros direitos do devido processo não estão corretamente apresentados – como a análise individual dos casos, motivação e fundamentação das decisões, o direito a ser ouvido (que implica, nesse caso, no direito a ser assistido por um intérprete ou tradutor), o direito à assistência jurídica, além do direito a um recurso efetivo e a uma revisão judicial. É demanda da Defensoria Pública da União, também ouvida por essa comissão especial, que os casos de inadmissibilidade de entrada no Brasil sejam a ela informados. Assim, mudanças na redação são necessárias para o estabelecimento de critérios claros e objetivos, de forma a reduzir a discricionariedade da autoridade e respeitar os princípios da legalidade e presunção da inocência⁸¹.

Na oportunidade da visita técnica da comissão especial a Porto Alegre, realizada na Assembleia Legislativa no dia 4 de dezembro de 2015, outras entidades tiveram a oportunidade de trazer sugestões, como o Fórum Permanente

⁸⁰ CONECTAS at al. **Nota técnica**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-das-seguintes-entidades-centro-de-referencia-e-acolhimento-de-imigrantes-2013-crai-sp-caritas-2013-arquidiocesana-de-sao-paulo-conectas-direitos-humanos-missao-paz-2013-sp-e-instituto-terra-trabalho-e-cidadania-itc>>. Acesso em 4 de dezembro de 2015.

⁸¹ CONECTAS at al. **Nota técnica**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-das-seguintes-entidades-centro-de-referencia-e-acolhimento-de-imigrantes-2013-crai-sp-caritas-2013-arquidiocesana-de-sao-paulo-conectas-direitos-humanos-missao-paz-2013-sp-e-instituto-terra-trabalho-e-cidadania-itc>>. Acesso em 4 de dezembro de 2015.

de Mobilidade Humana⁸², a Universidade Federal de Santa Maria, a Defensoria Pública da União, o Ministério Público Federal e as associações de migrantes da região sul, como a Associação dos Senegaleses de Caxias do Sul e Associação dos Ganeses de Rio Grande.

Dentre as sugestões trazidas pelas instituições presentes, estão as que já foram citadas pelo coletivo de entidades de São Paulo. Assim, serão apresentadas agora as sugestões complementares. O Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul (FPMH) expressa preocupação com a exigência de cadastro de identificação biométrica, uma vez que a responsabilidade de implementá-lo é do Estado, mas os ônus do em caso da impossibilidade de cumprimento é do migrante. Ademais, mantendo-se a responsabilidade desse registro com a Polícia Federal, há risco de prejuízo para aqueles que residam distante de um posto capaz de realizar o registro biométrico. Assim, deve-se retirar a condicionante do registro biométrico para a garantia do pleno exercício dos atos da vida civil, conforme está determinado na redação atual:

Art. 34. O registro consiste na identificação civil por dados biográficos e biométricos, sendo obrigatório a todo imigrante detentor de visto temporário ou de autorização de residência.

§ 1º O registro gerará número único de identificação que garantirá o pleno exercício dos atos da vida civil.

Outra sugestão apresentada pelo FPMH diz respeito à tipificação penal do tráfico internacional de pessoas – dos agentes conhecidos como coiotes, e não de suas vítimas – já que esse tema não está na redação de nenhum dos três projetos de lei.

Tendo em vista que o Fórum Permanente de Mobilidade Humana congrega instituições que trabalham diretamente com migrações – a maioria de forma voluntária com pouco ou nenhum repasse de verba pública – é sugestão da entidade incluir na legislação um capítulo sobre políticas públicas e de acolhimento na migração internacional, sob responsabilidade do Estado. Sugere-se, por fim, incorporar uma anistia de regularização prévia a entrada bem como a criação de uma ouvidoria nacional para registros de situações ligadas à migração.

⁸² O Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul é um espaço deliberativo das instituições que trabalham com a questão de mobilidade humana internacional no estado, como o Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE), a Associação Antonio Vieira (ASAV), o Cibai-Migrações, dentre outras.

Giuliana Redin, autora frequentemente citada nessa monografia e pesquisadora do tema de migrações na Universidade Federal de Santa Maria, estava presente na visita técnica e, na condição de representante da academia, trouxe suas contribuições. Inicialmente, sugere-se que o visto deixe de ser mera expectativa de direito e sujeito a discricionariedade do Estado e do agente e passe a ser concedido e aceito a partir de critérios objetivos. No artigo 7º, elencam-se os quem é competente para conceder o visto:

Art. 7º O visto será concedido por embaixadas, consulados-gerais, consulados, vice-consulados e, quando habilitados pelo órgão competente do Poder Executivo, por escritórios comerciais e de representação do Brasil no exterior.

Parágrafo único. Excepcionalmente, os vistos diplomático, oficial e de cortesia poderão ser concedidos no Brasil.

Sendo assim, todos os vistos destinados a não diplomatas ou oficiais devem ser tirados no exterior. A única opção de regularização estando em solo nacional segue sendo a solicitação de refúgio que, quando feita apenas por falta de opção e não por se tratar de uma das condições de concessão de refúgio vistas no primeiro capítulo dessa monografia, fragilizam o instituto de refúgio. Assim, é sugestão que deve ser expressamente permitido a conversão de vistos em solo brasileiro⁸³.

Outra demanda é referente aos vistos humanitários. No momento, lê-se no terceiro parágrafo do artigo 14:

§ 3º o visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação, reconhecida pelo Governo brasileiro, de grave ou iminente **instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário**, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (grifos meus)

Sugere-se, então, a inclusão de dificuldade socioeconômica expressamente no rol de situações. Ademais, corroborando com a opinião do coletivo de entidades de São Paulo, uma série de elementos é violadora de direitos humanos ao prever a dupla penalização ao impedir a residência ou a permanência daquele condenado por crime tipificado no Brasil, salvo os de menor potencial ofensivo. Nessa mesma linha,

⁸³ MIGRAIDH. **Nota técnica**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-migraidth>>. Acesso em 7 de dezembro de 2015.

recomenda-se a remoção completa de todas as menções ao instituto da deportação uma vez que ele diz respeito a infrações ligadas a migração propriamente dita, coisa que contraria o próprio espírito desse projeto de lei, apresentado nos seus artigos iniciais.

Por fim, sugerem-se dispositivos que venham a permitir – na eventual aprovação de uma Emenda Constitucional – os direitos políticos dos migrantes. Assim, a redação deve ser ampla, referindo-se aos termos da constituição. Dessa forma, além da participação da população migrante no processo eleitoral, deve-se assegurar a sua participação nos órgãos deliberativos sobre a temática, como a secretaria nacional de migração que – conforme já foi exposto como demanda social – deve ser desvinculada do perfil de segurança e de interesse nacional em mão de obra⁸⁴.

Portanto, esse capítulo procurou demonstrar as características dos projetos e dos anteprojetos de leis de migrações no Brasil. A proposta mais antiga em tramitação, o PL 5.665/09, é a menos adequada para as demandas da realidade migratória brasileira. Apesar de ter sido proposta pelo executivo nacional, ele próprio já reconheceu a sua inadequação e indicou a criação de uma comissão de especialistas voltada a elaborar um anteprojeto que rompesse de vez com a mentalidade do Estatuto do Estrangeiro e que fosse ligado ao paradigma dos direitos humanos. Após intenso diálogo com a sociedade civil, o anteprojeto foi desenvolvido contemplando a maioria – mas não todas – as demandas. Contudo, o anteprojeto não está em tramitação e serve apenas como ferramenta política para impulsionar os projetos de fato passíveis de aprovação, como o PL 2.516/15. Este, em comparação com aquele, traz inovações próprias, mas deixa de contemplar uma série de interesses da sociedade civil, além de possuir graves falhas de redação que causam contradição com a sua dita orientação. As principais demandas não contempladas dizem respeito à criação de uma autoridade migratória civil bem como a atribuição de direitos políticos aos migrantes. Apesar de esses dois temas serem polêmicos – e do segundo não poder ser alvo de alteração por norma infraconstitucional -, é necessário que a redação da nova lei aprovada contemple a possibilidade que essas características um dia venham a existir e, quando for o

⁸⁴ MIGRAIDH. **Nota técnica.** Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-migraidth>>. Acesso em 7 de dezembro de 2015.

caso, estejam em concordância com a lei de migrações no Brasil. Por isso, é fundamental o constante diálogo com a sociedade civil e a pressão política para que essa lei de migrações seja em breve aprovada e regulamentada, o mais próximo possível das demandas da realidade migratória brasileira.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou fazer uma reflexão acerca da necessidade de mudança do paradigma legal de migrações no Brasil. Para isso, respondeu a seguinte questão: seriam os projetos de lei que visam instaurar uma Lei de Migrações – em substituição ao Estatuto do Estrangeiro – capazes de atender as demandas da atual realidade migratória brasileira?

Tendo em vista responder a esse questionamento, dividiu-se a sua estrutura em três capítulos. No primeiro, realiza um debate conceitual dos termos relativos à migração internacional, apresentando as definições da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Internacional para Migrações (OIM) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH). Há na academia um consenso da inexistência de um conceito universalmente aceito para migração. Para as Nações Unidas, a migração diz respeito indivíduo que reside em um país estrangeiro por mais de um ano, independentemente das causas, de forma voluntária ou involuntária, utilizando meios regulares ou irregulares para imigrar. Já para a OIM, o termo é aplicado para pessoas que mudam para outro país em busca de melhores condições materiais ou sociais para si ou para sua família. Já a CorteIDH afirma que migração diz respeito ao imigrante que é a pessoa que chega a outro Estado com o propósito de residir nele. Em comum, as definições se preocupam em explicar a transposição de fronteiras internacionais, podendo variar no tempo, nos métodos e nas motivações.

Ademais, ao que pese uma diferenciação entre migração, emigração e imigração, essa monografia considera que a utilização do termo migrante mais abrangente – retirando do conceito o prefixo que discrimina a direção, focando-se apenas no ato da mobilidade. Contudo, em momentos de análises específicas, faz-se necessário diferenciar entre o imigrante e o emigrante, tendo como ponto de referência o Brasil.

A seguir, o primeiro capítulo segue analisando o conceito de refugiado e apátrida. No Brasil, a definição de refúgio é dada pela Lei nº 9.47/1997, que internaliza diferentes convenções internacionais (Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, incisos I e II) e regionais (Declaração de Cartagena 1984, inciso III) e traz em seu artigo 1º a seguinte definição para refúgio:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

O apátrida é, de acordo com a definição do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o indivíduo que não é considerado nacional pela lei doméstica de nenhum Estado, seja por conflito negativo de leis, pela transferência de território, pelo casamento e suas leis, pela discriminação, pela falta de registro de nascimento, pela retirada da nacionalidade pelo Estado, seja por outros motivos.

Portanto, para fins dessa monografia, foi utilizado o conceito da CorteIDH para migrações. Nele há uma definição residual de imigrantes, como indivíduos não nacionais e não refugiados, uma vez que o Estatuto do Estrangeiro e as propostas de alteração dessa lei estudadas não levam em consideração refugiados e apátridas, que possuem regulamento próprio.

Em um segundo momento, o primeiro capítulo se preocupa em apresentar dados sobre migrações internacionais. Tendo em vista o perfil de interesse funcionalista do Estado que caracteriza o Estatuto do Estrangeiro e, portanto, as políticas migratórias no país, os dados encontrados são descentralizados – ou seja, fragmentados em diferentes instituições – e com um forte viés laboral. Ao passo em que 3,2% da população mundial (cerca de 232 milhões de pessoas) foram consideradas migrantes em 2013, no Brasil esse percentual é de 0,9% da população (algo em torno de 1,9 milhão de pessoas). Além disso, contrariando a tendência mundial de equilíbrio de gênero nas migrações, o Brasil concedeu apenas 10% das autorizações de trabalho para mulheres entre 2010 e 2014.

O segundo capítulo, por sua vez, cuida de examinar a legislação migratória no Brasil, partindo de uma breve regressão histórica que aponta os primeiros mecanismos de imigração no país. Assim, a primeira norma conhecida sobre circulação internacional de pessoas no Brasil data de 1820 – até então, o fluxo de pessoas era bastante livre no país. No século XIX, poucos países adotavam

diferenças entre os direitos dos nacionais e os dos não nacionais. Contudo, essa situação tendeu a mudar a partir da década de 1920 após a Primeira Guerra Mundial. No Brasil, o Decreto-lei nº. 7967/1945 possui um caráter racista e de foco em imigração como a política de obtenção de mão de obra qualificada. A Constituição de 1967, por sua vez, seguia linha parecida e permitia que a lei discriminasse o ingresso e a permanência de estrangeiros no país, com base em critérios sociais, econômicos e raciais. Já o Decreto-Lei 941/1969, com sua competência estabelecida pelo AI nº 12 e AI nº 56, foi o antecedente do Estatuto do Estrangeiro e permitia arbitrariedade das regras de admissão de estrangeiros.

Por fim, em 1980, é aprovada a Lei 6.815, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro. Esse Estatuto está lastrado na Constituição de 1967, e foi criado em contexto de estado de exceção provocado pela Ditadura Militar. Tal instrumento legal segue em vigência até os dias atuais, não tendo sido propriamente recebido pela Constituição de 1988. É possível afirmar que o Estatuto do Estrangeiro tem como marco teórico a Doutrina de Segurança Nacional típica do período ditatorial além de possuir um perfil de interesse securitário e funcionalista do Estado.

Assim, apesar das mudanças na conjuntura nacional e internacional nos últimos 35 anos – sobretudo, mas não exclusivamente, no que diz respeito às migrações internacionais – o Brasil segue tendo como base legal o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e as mais de 100 outras normas editadas apenas no século XXI. Assim, faz-se necessária uma reforma que revogue o Estatuto do Estrangeiro e traga uma interpretação de direitos humanos para a legislação, deixando-a mais próxima das demandas sociais.

Por isso, o terceiro capítulo dessa monografia se dedica a estudar os dois projetos de lei (PL) e o anteprojeto de lei do executivo. O objetivo foi compará-los, levantar as suas inovações e sugerir mudanças que os deixem mais próximos de um paradigma de direitos humanos para as migrações internacionais.

O projeto de lei 5.655 foi proposto em 20 de junho de 2009 pelo executivo federal por meio do Ministério da Justiça. Embora a sua redação afirme que esse PL propõe medidas que visem proteger os direitos humanos dos migrantes, não é isso verifica nos dispositivos. O PL apresenta o avanço de suprimir a expressão “segurança nacional”, mas, ainda assim, impressiona pelo seu viés burocrático e ranço autoritário. Ademais, esse projeto de lei reflete ainda um teor restritivo de

direitos e uma acentuada preocupação com reserva de mercado e com segurança. Das duas demandas sociais mais pujantes dos migrantes e das instituições que com eles trabalham – participação política e a criação de uma autoridade migratória civil – nenhuma das duas é contemplada por esse projeto. Mais do que isso, a atividade política dos migrantes passa a ser expressamente vedada. Ademais, substituição do significado de repatriação – de um mecanismo de auxílio aos emigrantes em situações de particular necessidade para uma ferramenta de arbitrariedade em questões de direitos humanos de migração – se torna uma das questões mais temerárias desse projeto de lei. Dessa forma, pode-se concluir que esse projeto de lei não se constitui em uma ruptura com o modelo do Estatuto do Estrangeiro.

Entendendo que, conquanto proposto pelo Executivo Federal e pelo Ministério da Justiça, o PL 5.655/09 não seria o substituto adequado ao Estatuto do Estrangeiro no que pese a sua (in)capacidade de promover os direitos humanos dos migrantes, a Portaria nº 2.162/2013 instituiu uma Comissão de Especialistas. O objetivo dessa comissão é o de propor um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, construído a partir de um forte diálogo com a sociedade civil. Esse diálogo se deu, sobretudo, por ocasião da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR, 2014. Na COMIGRAR foram discutidas 2.618 propostas levantadas em 206 conferências preliminares que contaram com a participação de 5.300 pessoas no Brasil e no exterior.

A Comissão Especial buscou uma mudança de racionalidade normativa ao elaborar um anteprojeto que contou com cinco eixos. Em primeiro lugar, está o imperativo da compatibilidade desse projeto com a Constituição Federal de 1988 e o respeito ao princípio da convencionalidade, ou seja, com tratamento constitucional dos Direitos Humanos no Brasil, em consonância com os tratados internacionais de Direitos Humanos aqui vigentes. Em segundo lugar, está a mudança de paradigma da legislação migratória brasileira de forma a retirar a subordinação à doutrina de Segurança Nacional e do controle e proteção do mercado de trabalho. Em terceiro lugar, anteprojeto fala sobre o enfrentamento à fragmentação da regulação migratória, isto é, visando dotar a ordem jurídica de uma coerência sistêmica buscando oferecer um tratamento igualitário para os migrantes. O quarto eixo diz respeito à criação de um órgão estatal civil especializado para atendimento dos

migrantes e com capacidade de formulação de políticas públicas relacionadas a esta temática. O quinto e último eixo diz respeito à preparação do Brasil para enfrentar um momento marcado por um novo ciclo de migrações internacionais, ele parte da premissa que burocratizar e restringir a regularização migratória são formas de degradar a condição do migrante sem evitar o deslocamento. Por fim, a Comissão Especial defende o direito de participação política dos migrantes, contudo, compreende que se trata de uma restrição da Constituição Federal de 1988 e, por isso, não cabe mudança por via infraconstitucional.

Contudo, o anteprojeto não está em tramitação – tendo apenas peso político para a discussão da temática. O Projeto de Lei que tem mais chances de ser aprovado é o PL 2.516/15, originalmente PLS 288/13. Proposto em 2013 esse projeto tramitou por dois anos no Senado e se encontra sob a análise da Câmara desde agosto de 2015. Ele parte do princípio que irá romper como Estatuto do Estrangeiro quando afirma que o destinatário principal dessa legislação é o imigrante. Dentre as suas inovações, está a expressa consideração pela acolhida humanitária, a promoção de entrada regular e de regularização documental, a possibilidade de transformação de visto, a não criminalização da imigração, a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional. Não obstante, ele ainda sofre críticas por restringir direitos de permanência e de residência a pessoas que tenham condenação criminal por qualquer crime tipificado no Brasil, salvo os de menor potencial ofensivo, o que pode ser considerado como imposição de dupla penalização à pessoa.

Embora existam ressalvas ao projeto elaborado pelo Senador Aloysio Nunes e que agora tramita na Câmara dos Deputados com o número de PL 2.516/15, muitas das entidades e pessoas envolvidas com a temática migratória enxergam nele a alternativa mais viável para substituir o quanto antes o anacrônico Estatuto do Estrangeiro ainda em vigor.

Alguns elementos do Estatuto do Estrangeiro seguem nos projetos e, portanto, são passíveis de críticas. Isso ocorre, pois, a redação foi feita tendo como base o dispositivo original. É importante frisar, no entanto, que os projetos não são releituras do Estatuto do Estrangeiro e que, assim, deve haver uma ruptura com a mentalidade dele. De tal modo, o instituto da deportação – que é a retirada compulsória do país de indivíduo que tenha cometido crime ligado ao seu processo

migratório – é contrário aos princípios do projeto de lei 2.526/15 e por isso não deve constar na redação. Mais do que isso, a supressão total dos institutos de cooperação penal internacional seria benéfica para o texto legal, visto que é incompatível com a temática de migração e direitos humanos.

Existem quatro linhas críticas principais apontadas pela sociedade civil ao Projeto de Lei de Migrações: igualdade perante a lei e não discriminação; da autoridade migratória; da não criminalização da migração; e do devido processo. Trata-se de falhas na interpretação que ferem o caráter de direitos humanos proposto expressamente no PLS mantido no PL.

Uma mudança de pujante clamor dos migrantes e das entidades que trabalham com a temática e que ficou bastante evidenciada na COMIGRAR não foi alvo do PL 2.516 até o momento – embora tenha sido alvo de atenção do Anteprojeto do executivo. Trata-se da criação de uma Autoridade Migratória Nacional, órgão que viria a substituir o trabalho feito pela Polícia Federal visando à desvinculação do tema migratório dos órgãos de segurança. No Anteprojeto, a previsão era da criação de uma autarquia federal, ligada à Presidência da República e que contasse com autonomia administrativa e competência exclusiva para assuntos de política migratória bem como nacionalidade e naturalização. Atualmente, a Polícia Federal é responsável não apenas pelo controle de fronteiras, mas também pelo controle migratório que decorre dele. Ademais, de acordo com o Estatuto do Estrangeiro, é obrigatoriedade do estrangeiro se dirigir à repartição da Polícia Federal em até 30 dias após a sua chegada para regularizar a sua estada e ali deve retornar para renovar a permissão de residência bem como para informar qualquer alteração de endereço. É também a Polícia Federal a responsável por casos mais sensíveis de acolhida humanitária, sendo, por exemplo, o primeiro contato dos solicitantes de refúgio – visto que o pedido deve ser dirigido à Polícia Federal seja no momento de entrada no país ou posteriormente direcionando-se à superintendência. A Polícia Federal é um órgão do aparelho de segurança estatal, sem treinamento específico em questões de direitos humanos ou em migrações. Além disso, não possui estrutura adequada e raramente conta com intérpretes.

Dessa forma, sugere-se a criação de uma autoridade nacional de migrações, nos moldes propostos pelo anteprojeto. Contudo, na hipótese de que isso não seja possível no momento, seria adequado deixar a redação do texto legal ampla,

permitindo que no futuro tal autoridade possa ser criada sem que isso entre em conflito com a lei de migrações. Subsidiariamente, seria importante uma adequação do funcionamento da Polícia Federal, desconectando o tema de migração ao máximo da sua estrutura de segurança e ligando-a as suas esferas administrativas. Para isso, seria necessário um treinamento em direitos humanos bem como a contratação de servidores civis com formação no tema – assistentes sociais, sociólogos, internacionalistas bem como intérpretes e tradutores. Por fim, enquanto permanecer com a Polícia Federal a obrigatoriedade de registro, deve haver um maior número de superintendências capacitadas em atendê-los, para que a regularização migratória não fique condicionada à geografia e aos custos de deslocamento.

Contudo, a maior crítica que se faz ao PL 2.515/15 é a lacuna que traz sobre a questão dos direitos políticos dos imigrantes. Muito embora esse tema seja constitucional – e, assim, deve ser alterado por meio de PEC – o texto perdeu a oportunidade de alavancar essa discussão no meio legislativo.

Portanto, conclui-se que nenhum dos três projetos ou anteprojeto de lei estão em sua totalidade preparados para atender as demandas sociais de migrações, sobretudo as levantadas pela COMIGRAR. Questões importantes – porém polêmicas – não foram contempladas, mas isso não significa que foram esquecidas. Assim, faz-se imperativa a pressão da sociedade civil (representada pelos coletivos de migrantes, pela academia e pelas instituições que trabalham diretamente com o tema) para que os assuntos não presentes sejam debatidos e incluídos na redação da nova lei de migrações do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

Metodologia e Técnicas para entrevistas solicitantes de Refúgio. Brasília, 2013.

_____. Manual de procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado. Brasília, 2013.

_____. Em busca de uma nacionalidade. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/> Acesso em 10 de novembro de 2015.

_____. Apatridia entre expatriados brasileiros. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/campanha-das-convencoes-sobre-apatridia/apatridia-entre-expatriados-brasileiros/>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

ADENA, Emerson Alves. **Transformações da Legislação Imigratória Brasileira: Os (des)caminhos rumo aos direitos humanos.** 2013. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo p.121

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Estatuto dos Refugiados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em: 3 outubro de 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm. Acesso em 10 de outubro de 2015.

BRASIL. Concessão de visto a investidor estrangeiro tem novas regras. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/12/brasil-tem-novas-regras-para-conceder-visto-a-investidores-estrangeiros>. > Acesso em 4 de dezembro de 2015.

CÂMARA. **Tramitação PL 2516/15.** Disponível em <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>. Acesso em 4 de dezembro de 2015.

CAVALCANTI, Leonardo et al. (org) Relatório anual 2015: a inserção dos imigrantes no mercado brasileiro. OBMigra. Disponível em <http://acesso.mte.gov.br/obmigra/relatorio-anual/> Acesso em 20 de novembro de 2015.

CÉSARO, Filipe Seefeldt. GULARTE, Glauciele. A securitização do tema imigratório no Brasil. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas.** Curitiba: Juruá, 2015. p.107-122

CLARO, Carolina de Abreu Batista. FAUTH JR, Sady Sidney. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. BOTEGA, Tuíla (orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Disponível em <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/Ebooks/Pdf/978-85-397-0739-3.pdf>> Acessado em 2 de novembro de 2015.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. As migrações internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. In: OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Migração Laboral no Brasil – Desafios para a construção de políticas**. V1. N.1. 2015.

COMIGRAR. **Caderno de Propostas**. Disponível em <http://www.participa.br/articles/public/0007/3665/2014-05-22_COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_Envio.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (org). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em 10 de novembro de 2016

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva OC-18, Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados, 17 de setembro de 2003, solicitada pelos Estados Unidos do México. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

CONNECTAS at al. **Nota técnica**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-das-seguintes-entidades-centro-de-referencia-e-acolhimento-de-imigrantes-2013-crai-sp-caritas-2013-arquidiocesana-de-sao-paulo-connectas-direitos-humanos-missao-paz-2013-sp-e-instituto-terra-trabalho-e-cidadania-itcc>>. Acesso em 4 de dezembro de 2015.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 04/11/2015

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: Circulação Internacional de Pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FERREIRA, ALOYSIO NUNES. **JUSTIFICAÇÃO PLS 288/13**. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=132518&tp=1>> Acesso em 4 de dezembro de 2015.

GENRO, Tarso. Explicação de motivos do PL 5.655/09. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2008/70.htm> Acessado em 05 de novembro de 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GUEDES, Néviton. **Comentários ao art. 14**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. 2.380 p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora da UFRGS/Contraponto, 2002.

IOM. **International Migration Report 2013**. Disponível em <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf#zoom=100>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

IOM. **Glossary on Immigration**. International Immigration Law. 2011.

LACERDA, Nadia Demoliner. **Migração internacional a trabalho**. São Paulo. LTr, 2014.

MATTOS, Alice Lopes. SARTURI, Cristina Arruda. BORGES, Leonardo Antunes. Políticas Públicas de acolhida a imigrantes: discussões e experiências. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 67-80

MIGRAIDH. **Nota técnica**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-migraidh>>. Acesso em 7 de dezembro de 2015.

MILESI, Rosita. **Por uma nova lei de migrações**. Disponível em: <http://www.csem.org.br/pdfs/por_uma_nova_lei_de_migracao_a_perspectiva_dos_ddhh_13jun.pdf>. Acesso em: 31.10.2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Adotada em 18 de Dezembro de 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. International Migration Report 2013 <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf#zoom=100>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu. PEREIRA, Felipe. QUINTINO, Felipe. O sistema nacional de Cadastramento de registro de estrangeiros (SINCRE) e a Migração regular no país. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (org) Relatório anual 2015: a inserção dos imigrantes no mercado brasileiro. OBMigra. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/relatorio-anual/>> Acesso em 20 de novembro de 2015.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Metodologia científica aplicada ao Direito**. São Paulo: Thomson Learning, 2002.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados**. São Paulo: Atlas, 2014.

PINTAL, Alexandre Rocha. **Direito Imigratório**. Curitiba: Juruá, 2011.

POLÍCIA FEDERAL. Orientações Gerais. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/servicos/estrangeiro/emitir-cedula-de-identidade-de-estrangeiro/emitir-cedula-de-identidade-de-estrangeiro>> Acesso em 25 de novembro de 2015.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; DE ALMEIDA, Guilherme Assis Almeida (orgs.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo, 2011.

REDIN, Giuliana. **Direito de Imigrar: Direitos humanos e o espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.p.124-139

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as migrações internacionais**. CONTEXTO INTERNACIONAL – vol. 33, n. 1, janeiro/junho 2011.

RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Condição Jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e a regulação do visto humanitário como medida de proteção complementar. In: REDIN, Giuliana (orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 56-66

ROSSA, Lya Amanda. Condição Jurídica do Imigrante no Brasil: CNIg e regulação de vistos de trabalho. In: REDIN, Giuliana(orgs.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 15-32

TONHATI, Tânia. As autorizações de trabalho para o Brasil 2011-2014. In: CAVALCANTI, Leonardo at al. (org) **Relatório anual 2015: a inserção dos imigrantes no mercado brasileiro**. OBMigra. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/relatorio-anual/>> Acesso em 20 de novembro de 2015. p.24

UN System Task Team on The Post-2015 UN Development Agenda. Disponível em <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/13_migration.pdf> Acesso em: 31.10.2015.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. Trends in International Migration Stocks: Migrants by Age and Sex . Disponível em <http://www.un.org/esa/population/migration/CD-ROM%20DOCUMENTATION_UN_MigrantStock_2010.pdf> Acesso em 10 de novembro de 2015

VENTURA. Deisy, ILLES, Paulo. **Qual a política migratória do Brasil?** Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em 04/11/2015.

VENTURA. Deisy. ILLES, Paulo. MERCOSUL. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em 04/11/2015.