

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Giovana Munhoz de Oliveira

**NOVA LEI DE MIGRAÇÕES: UMA ANÁLISE DA AGENDA À  
REGULAMENTAÇÃO**

Porto Alegre

2018

Giovana Munhoz de Oliveira

**NOVA LEI DE MIGRAÇÕES: UMA ANÁLISE DA AGENDA À  
REGULAMENTAÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Instituto Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.

Orientador: Professora Doutora Lígia Mori Madeira.

Porto Alegre

2018

#### CIP - Catalogação na Publicação

Munhos de Oliveira, Giovana  
NOVA LEI DE MIGRAÇÕES: UMA ANÁLISE DA AGENDA À  
REGULAMENTAÇÃO / Giovana Munhos de Oliveira. -- 2018.  
67 f.  
Orientador: Lígia Mori Madeira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto  
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. migração. 2. imigrantes. 3. políticas públicas .  
4. agenda. 5. formulação. I. Mori Madeira, Lígia,  
orient. II. Título.

*“Se o sofrimento das crianças servir para completar a soma das dores necessárias para obter a verdade, digo desde já que essa verdade não vale tal preço”*  
*Fiódor Dostoiévski em Os Irmãos Karamazóv*

## RESUMO

Na ditadura militar o Brasil criou a Lei n. 6.815/80, referida como Estatuto do Estrangeiro, que marca o estrangeiro como uma ameaça à soberania do Estado brasileiro, defendendo os direitos do trabalhador local em detrimento do estrangeiro. Diferentemente de outros direitos, o Estatuto do Estrangeiro se manteve em vigor após a criação da Constituição Nacional de 1988, causando assim, uma incompatibilidade entre as duas legislações. Com o objetivo de superar a problemática defasagem do Estatuto do Estrangeiro, após longa discussão na câmara dos deputados, foi aprovada a lei 13.445/2017 que institui a nova lei de migrações. O texto conta com 20 vetos presidenciais e uma regulamentação que possui 319 artigos. A nova legislação conta com mudanças no cerne da política migratória do Brasil, principalmente no que diz respeito à visão do imigrante não mais como uma ameaça à segurança, mas como um indivíduo digno de direitos fundamentais. Foi realizado no presente trabalho a análise sobre o andamento da nova legislação através dos conceitos de agenda, o reconhecimento de um problema social passível de atuação estatal, e formulação, que é a escolha da maneira que esse problema será enfrentado pelo Estado. Efetivando assim, um estudo sobre processo de reconhecimento da migração como um problema social, bem como os procedimentos que a lei passou, exemplificados na discussão na câmara dos deputados e nos vetos presidenciais. Também um breve estudo crítico sobre o Decreto 9.199/2017 que representou um novo retrocesso na política migratória, entrando em confronto com a própria lei em vigor.

Palavras-chave: migração, imigrantes, políticas públicas, agenda, formulação.

## **ABSTRACT**

In the military dictatorship, Brazil created Law no. 6.815/80, referred to as the Foreign Statute, which marks the foreigner as a threat to the sovereignty of the Brazilian State, defending the rights of the local worker to the detriment of the foreigner. Unlike other rights, the Foreign Statute remained in force after the creation of the 1988 National Constitution, causing an incompatibility between the two legislations. With the objective of overcoming the problematic lag of the Foreigners' Statute, after a long discussion in the Chamber of Deputies the Law 13.445/ 2017, which established the new immigration law, was approved. The text counts on 20 presidential vetoes and a regulation that has 319 articles. The new legislation has changes at the heart of Brazil's migration policy, especially as regards the vision on immigrant no longer as a threat to security, but as an individual worthy of fundamental rights. The analysis of the progress of the new legislation through the concepts of the agenda, the recognition of a social problem that is capable of state action, and formulation, which is the choice of the way that this problem will be faced by the State, was carried out in the present work. Thus, a study on the process of recognition of migration as a social problem, as well as the procedures that the law passed, exemplified in the discussion in the chamber of deputies and in the presidential vetoes. Also a brief critical study on Decree 9.1991 / 2017, which represented a new setback in immigration policy, in conflict with the law in force.

Keywords: migration, immigrants, public policies, agenda, formulation.

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACNUR</b>	Alto Comissariado das Nações Unidas Para os Refugiados
<b>AGU</b>	Advocacia Geral da União
<b>CAS</b>	Comissão de Assuntos Sociais
<b>CCJ</b>	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
<b>CNIG</b>	Conselho Nacional de Imigração
<b>COMIGRAR</b>	I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
<b>CRE</b>	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
<b>DEM</b>	Partido Democratas
<b>D.O.U.</b>	Diário Oficial da União
<b>DPU</b>	Defensoria Pública da União
<b>GSI</b>	Gabinete de Segurança Institucional
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada
<b>MF</b>	Ministério da Fazenda
<b>MJ</b>	Ministério da Justiça e Segurança Pública
<b>ONG</b>	Organização Não-Governamental
<b>PF</b>	Polícia Federal
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PLS</b>	Projeto de Lei do Senado
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>SAE</b>	Secretaria de Assuntos Estratégicos
<b>SDH</b>	Secretaria de Direitos Humanos
<b>SNJ</b>	Secretaria Nacional de Justiça
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2. ANTECEDENTES: ESTATUTO DO ESTRANGEIRO, O CNIG E A NECESSIDADE DE UMA NOVA LEI</b>	<b>11</b>
<b>3. TEORIAS DE AGENDA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>18</b>
3.1 Teorias De Agenda De Políticas Públicas	18
3.2 Teorias De Formulação De Políticas Públicas	19
<b>4. MIGRAÇÃO COMO PROBLEMA SOCIAL: A CRIAÇÃO DE UMA NOVA LEI</b>	<b>21</b>
4.1. A Nova Lei De Migrações: Processo Legislativo, Vetos E Texto Final	22
<b>4.1.1 O Processo Legislativo: A Formulação De Uma Alternativa</b>	<b>23</b>
<b>4.1.2 A Tomada De Decisão</b>	<b>27</b>
<b>4.1.3 Uma Mudança De Paradigma: Texto Final Da Lei 13.445/2017</b>	<b>30</b>
<b>4.1.4 Análise Dos Vetos Presidenciais</b>	<b>33</b>
4.2 Breves Considerações Sobre O Decreto Regulatório Da Nova Lei De Migrações	37
<b>4.2.1 Exclusão Dos Atores: A Falta De Participação Social Na Etapa De Regulamentação</b>	<b>38</b>
<b>4.2.2. Principais Aspectos Do Decreto 9.199 De 20 De Novembro De 2017</b>	<b>39</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>47</b>
<b>APÊNDICE A</b>	<b>58</b>
<b>APÊNDICE B</b>	<b>59</b>
<b>ANEXO A</b>	<b>63</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A mobilidade é um fator essencial na vida humana, como defendem Morais, Santoro e Teixeira (2015 p. 9) se fixar em um território e criar, a partir desta estabilização, uma dinâmica de identidade é uma consequência moderna que provém de práticas institucionais, em destaque o estabelecimento das fronteiras nacionais. É dentro do Estado moderno que se determina aqueles que serão considerados seus nacionais, ainda, os indivíduos os quais terão o devido acesso aos serviços públicos ofertados pela máquina estatal, bem como aqueles que serão reconhecidos juridicamente para fins de legitimação de igualdade “na produção de sua sociabilidade” (LUCAS, 2016 p. 116).

Seguindo a lógica de soberania estatal, são nos momentos de falta de mão-de-obra ou também na constituição de relacionamento entre nações diferentes que a imigração é encorajada, criando incentivos ao recebimento de estrangeiros. Entretanto, em momentos que a hospitalidade de novos habitantes é considerada um fardo, as portas da migração são cerradas com procedimentos de controle ostensivo das regiões fronteiriças até deportações daqueles não bem-vindos ao país. (COUTINHO, 2014 p. 76).

O Brasil e a América Latina, entre as décadas de 60 e 80 formularam suas políticas e legislações acerca das migrações em um contexto de priorização de segurança nacional, o que acabou por consequência reforçando a imagem de inimizade, negando o reconhecimento dos migrantes como passíveis de direitos fundamentais (MORAIS, 2015 p. 149). Dentro deste contexto o Brasil criou a Lei n. 6.815/80, referida como Estatuto do Estrangeiro, que marca o estrangeiro como uma ameaça à soberania do Estado brasileiro, defendendo os direitos do trabalhador local em detrimento do estrangeiro (KOCHE, 2015 p. 158). Diferentemente de outros direitos, o Estatuto do Estrangeiro se manteve em vigor após a criação da Constituição Nacional de 1988, causando assim, uma incompatibilidade entre as duas legislações (TEIXEIRA, 2015 p. 11).

Com o objetivo de superar a problemática defasagem do Estatuto do Estrangeiro foi criado o PL 288/2013 que, após longa discussão na Câmara dos Deputados, resultou na lei 13.445/2017 que institui a nova lei de migrações. O texto

conta com 20 vetos presidenciais e uma regulamentação que possui 319 artigos. A nova legislação conta com mudanças no cerne da política migratória do Brasil, principalmente no que diz respeito à visão do imigrante não mais como uma ameaça à segurança, mas como um indivíduo digno de direitos fundamentais.

Foi realizado, no presente trabalho a análise sobre o andamento da nova legislação através dos conceitos de agenda, o reconhecimento de um problema social passível de atuação estatal (KINGTON, 2007, p. 222 e 225), e formulação, que é a escolha da maneira que esse problema será enfrentado pelo Estado (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013 p. 123 e 127). Efetiva-se assim, um estudo sobre processo de reconhecimento da migração como um problema social, bem como os procedimentos que a lei passou, exemplificados na discussão na Câmara dos deputados, nos vetos presidenciais e breves comentários acerca do decreto 9.199/2017 que regulamenta a lei de migração.

A monografia foi executada através de uma pesquisa documental e uma revisão sistemática, ou seja, de documentos produzidos anteriormente, como a antiga legislação brasileira referente à política migratória, bem como os diários da Câmara e do Senado que mostram o processo legislativo que a nova lei tramitou (COTANDA, SILVA, ALMEIDA, ALVES, 2008 p. 78). Ainda, uma revisão de literatura narrativa, englobando artigos científicos, periódicos e relatórios de governos e autarquias para que seja possível uma investigação acerca do contexto migratório brasileiro e ainda dos conceitos de agenda e formulação de políticas públicas (FLICK, 2013 p. 43).

O Secretário-Geral da ONU no relatório *International migration and development* da Organização das Nações Unidas defende a importância do investimento em levantamento de dados acerca das migrações, bem como seus impactos em indivíduos, comunidades e sociedades (Secretário-Geral da ONU, 2015, p. 22). A necessidade de estudo da questão migratória se justifica para que o Estado e as instituições possam realizar um melhor tratamento da população migrante, bem como a formulação de políticas públicas adaptadas para os mesmos. Também com o propósito de criar argumentos para que após a criação de uma política – como a nova lei – a mesma possa ser analisada e criticada com fins de subsidiar mudanças e adaptações com objetivo de melhor implementação e

eficiência. Já que é dever do Estado desenvolver políticas no âmbito de assegurar direitos e que também consigam responder às diferenças existentes, sem que isso signifique a concretização de mais desigualdades (LUSI, 2015 p. 142).

## **2. ANTECEDENTES: ESTATUTO DO ESTRANGEIRO, O CNIG E A NECESSIDADE DE UMA NOVA LEI**

Começamos essa discussão conceituando: quem são migrantes? Segundo a ACNUR (2011), migrantes são todas as pessoas que saem de seus países de nascimento, sendo permanente ou provisoriamente, com o intuito de consolidar-se em outro território, não importando a motivação para tal movimento. Contudo, vale ressaltar que ser migrante não implica necessariamente em “ser vulnerável”, muito embora, como cita Lussi (2015), a migração pode fazer com que aquele que se desloque passe por situações de vulnerabilidade. Ainda mais, as migrações estão inseridas no contexto da globalização, seja em sua faceta positiva ou negativa (MILESI; ANDRADE, 2009 p. 3).

Diante da atual conjuntura mundial, o Brasil se tornou um destino para as populações dos Estados periféricos do Globo. Nunca antes o país recebeu um contingente de migrantes das partes mais pobres e desiguais do planeta, como Haiti e países africanos (SCHWINN, COSTA, 2015 p. 6). A globalização, que causa um grande fluxo de trabalhadores de lugares menos desenvolvidos para os de médio e alto desenvolvimento, a fragilidade da economia que expulsa mão-de-obra, a pobreza e desigualdade social, bem com catástrofes naturais, perseguições e guerras são alguns dos importantes fatores de mobilidade humana no mundo (COUTINHO, 2014 p. 73; GUIMARÃES, 2016, p. 30; KOCHE, 2015 p. 37; ZANFORLIN, 2014 p. 85-86). A respeito do movimento migratório para o território brasileiro, Grechi (2016, p. 7) defende que:

O crescimento econômico que o Brasil experimentou a partir do início dos anos 2000, entre outros fatores, incentivou novas ondas de imigração. Nos primeiros anos do século XXI, o número de imigrantes passou a ser novamente bastante significativo e a saída de brasileiros sofreu diminuição, contribuindo para que o país passasse a ser visto como país de origem e de destino, ao mesmo tempo. (GRECHI, 2016 p. 17)

Vale ressaltar que em países em que o crescimento econômico é positivo e onde há uma demanda por mão-de-obra qualificada as fronteiras são abertas. Contudo quando o país entra em crise econômica, política ou social, a presença de

migrantes se torna uma ameaça ao país e seus nacionais, o que pode acarretar em propagação de ideias xenófobas e preconceituosas (COUTINHO, 2014 p. 76; KOCHÉ, 2015 p. 31). Cria-se então um desafio para os países receptores de migrantes que é o estabelecimento de políticas e condições estáveis com o intuito de incluir o estrangeiro em sua sociedade. Os Estados destinatários têm a responsabilidade de não agravar o contexto pessoal traumático imposto pelo deslocamento do seu antigo lar (SANTOS, 2016 p. 32) e pelo processo de abandono da proteção que os espaços familiares podem oferecer (RAMOS, 2003 p. 45).

Ventura (2012) defende que o Estado Brasileiro não dispõe de um serviço de imigração, já que a primeira instituição que o migrante acessa para requerer sua documentação é a Polícia Federal, onde não há, segundo a autora, um serviço treinado e acessível às demandas daqueles que emigram para o Brasil. Nesta mesma linha, o IPEA (2015) em uma pesquisa realizada acerca das migrações para o território brasileiro, destacou as questões de falta de recursos humanos e capacitação nas instituições do Estado brasileiro. Em um primeiro momento, a preocupação daquele que migra é sua regularização no Estado de destino. A documentação se mostra burocrática e de difícil acesso, causando dificuldades para a “integração e o acesso aos direitos” (IPEA, 2015). Sendo assim, a regularização migratória se tornou um fator essencial da reivindicação dos trabalhadores estrangeiros em solo brasileiro (COUTINHO, 2014, p. 99).

O Brasil iniciou como um país que criava programas de migração para fins de embranquecimento da população, como demonstra o Decreto 528/1890<sup>1</sup> (BRASIL, 1890), mas que também acabou dificultando a presença dos estrangeiros na época da República Velha, haja vista a histórica participação dos migrantes nos movimentos sociais anarquistas e comunistas, o que gerou um movimento dentro do governo contra o aumento da influência destes grupos nos trabalhadores brasileiros que se utilizou ativamente de forças violentas de contenção, principalmente voltada

---

<sup>1</sup> Art. 1º É inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos à ação criminal do seu país, excetuados os indígenas da Ásia, ou da África que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos de acordo com as condições que forem então estipuladas.

aos líderes sindicais e causando ondas de torturas e deportações (BOUCINHAS FILHO; BARBAS, 2013 p. 13 e 34).

Na Constituição Federal de 1934, já no Governo Vargas, os imigrantes se tornaram alvos de seleção por parte do Estado e também foi proibida a concentração de migrantes em território da União<sup>2</sup>, vedando assim a possibilidade de identificação dos migrantes com seus semelhantes, o que acabou por tornar o migrante um cidadão “diluído” e invisível perante o resto dos indivíduos (BRASIL, 1934). Através de Decreto-Lei, o governo da época proibiu o exercício de qualquer atividade política por parte de migrantes e também vedou qualquer demonstração simbólica de partidos políticos estrangeiros (BRASIL, 1938).

A América Latina como um todo, na metade do século XX, sofria com regimes autoritários, que viam a necessidade de ter controle absoluto sobre a vida do cidadão comum em geral e também de todos os não cidadãos que poderiam acessar o território em questão. A Lei 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro foi criada baseando-se nas noções de segurança nacional, que pautaram o próprio golpe militar de 1964, bem como a defesa do trabalhador brasileiro (MORAIS; BARROS, 2015 p. 158). Como consta em seu 2º Artigo:

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 (BRASIL, 1980).

Essa noção de inimizade que é constante no Estatuto referido acima impediu a visão do migrante como um sujeito de direitos fundamentais, bem como a criação de legislação que cria muitos obstáculos para a entrada de estrangeiros no território e pode estimular a entrada de migrantes em situação irregular (MORAIS; BARROS, 2015 p. 149; ZAMBERLAM; BOCCHI; CARSO; CIMADON, 2013, p. 23). Vale citar que nos países onde as políticas de migração estão inclusas na problemática da segurança nacional são geradas complicadas burocracias,

---

<sup>2</sup>Art. 121 § 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena.

construção de muros e barreiras fronteiriças, perpetuando uma imagem negativa do migrante que dá combustível para a xenofobia (GRECHI, 2016 p. 15).

A Constituição de 1988, que foi resultado do processo de democratização do país, deixou de lado a política migratória, mantendo em vigor o Estatuto do Estrangeiro até o ano de 2017, mesmo que suas origens tenham sido em um regime autoritário de exceção. Mostra-se assim a contradição entre o Estatuto e nossa Carta Constitucional, haja vista que a segunda é um instrumento de garantia de direitos iguais, mas que convive com uma lei segregatória (TEIXEIRA, 2015 p. 11).

Do ponto de vista da política pública de imigração, o Estatuto do Estrangeiro instituiu o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) através do Decreto n. 840 de 22 de junho de 1993 (BRASIL, 1993). Em seu Regimento Interno, podemos analisar as responsabilidades legais do Conselho (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1996):

Art.1º O Conselho Nacional de Imigração – CNIg, órgão colegiado, criado pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, vinculado ao Ministério do Trabalho, por força do disposto nos artigos 2º, alínea d. e 17 do Anexo I do Decreto nº 1.543, de 25 de setembro de 1995, com organização e funcionamento definidos pelos Decretos nº 840, de 22 de junho de 1993 e nº1.640 de 19 de setembro de 1995, tem por finalidade:

- I- Formular objetivos para a elaboração da política de imigração;
- II- Coordenar e orientar as atividades de imigração;
- III- Promover estudos de problemas relativos à imigração;
- IV- Levantar periodicamente as necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada;
- V- Estabelecer normas de seleção de imigrantes;
- VI- Definir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes;
- VII- Opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração;
- VIII- Elaborar o seu Regimento Interno que deverá ser submetido à aprovação do Ministério de Estado do Trabalho.

Em um cenário de baixa demanda, o CNIg regulou e selecionou os migrantes que poderiam ter acesso ao território brasileiro com base na Lei 6.815/1980, ou seja, sempre na defesa da segurança nacional e do trabalhador brasileiro. Dá para se pensar que este segundo objetivo é o motivo pelo qual o referido Conselho se encontra subordinado ao Ministério do Trabalho e Emprego

(BRASIL, 1992) - que na época da composição da legislação se chamava Ministério do Trabalho e da Administração.

Art. 5º - O Ministério do Trabalho e da Administração terá a seguinte estrutura:

I - Conselho Nacional de Imigração;

Art. 6º: Os assuntos que constituem área de competência de cada ministério criado por esta lei são os seguintes:

IV - Ministério do Trabalho e da Administração:

a) trabalho e sua fiscalização;

b) mercado de trabalho, política de empregos, seguro desemprego e outros programas de apoio ao trabalhador desempregado;

c) política salarial, inclusive das empresas estatais;

d) política de imigração;

e) pessoal civil da Administração Pública Federal, direta, indireta e fundacional, bem assim os serviços gerais, modernização e organização administrativa e os sistemas e serviços de processamento de dados dessas entidades

Devido ao fato de o Estatuto ser do ano de 1980, ele esteve constantemente confrontado com novas situações, mostrando-se defasado frente às mudanças contínuas nas demandas acerca do movimento das migrações internacionais. O CNIg, então incumbido da política de migração, criava Resoluções Normativas que adaptavam a burocracia e a política a novos contextos, como é o caso da Resolução Normativa de n. 97 do ano de 2012 que criou um tipo de visto - visto humanitário - especial para os nacionais do Haiti que migraram para o Brasil, principalmente após o terremoto de 2010 e que não se encaixavam na definição de refugiado pela política brasileira (BRASIL, 1997)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Lei n. 9.474/1997: Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, 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 CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Mesmo que o Conselho Nacional de Imigração fosse receptivo às questões humanitárias e administrasse a migração aberto às novas e frequentes situações, ele ainda dialogava, até o final do ano de 2017, com as políticas restritivas do Estatuto do Estrangeiro. Assim, o país tinha uma política migratória que facilitava o ingresso daqueles que constituíam mão-de-obra especializada com finalidade de atender a demanda das grandes empresas que estão no território brasileiro, principalmente na época dos grandes eventos esportivos (JARDIM, 2013 p. 76).

Ainda que tenham havido movimentos em sentido humanitário, como no caso da Resolução Normativa citada acima, o CNIg não foi capaz de mudar toda a dinâmica política e burocrática da migração para o Brasil, uma vez que se mantinha em vigor o Estatuto do Estrangeiro com suas bases na inimizade. Ou seja, o órgão não era capaz de criar uma nova normativa por si só, mesmo que na prática a política migratória fosse constantemente modificada pelo Conselho, haja vista que sua operação se dava baseada na legislação de épocas não democráticas (IPEA, 2015 p. 35).

Além do mais, o enfrentamento das mudanças da questão migratória através de Resoluções Normativas criou um “emaranhado normativo” que não tratou da questão migratória com a profundidade necessária (OLIVEIRA, 2017 p. 172). Essas confusões e limitações na legislação causavam obstáculos ao acesso aos direitos que o Estado brasileiro oferece (IPEA, 2015 p. 35). Para que a política migratória

fosse realmente reformada e adaptada foi necessária uma nova legislação - a qual será discutida em seguida

### 3. TEORIAS DE AGENDA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 3.1 TEORIAS DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As dinâmicas relativas ao estágio da agenda de Políticas Públicas são fatores decisivos e modificadores do processo político e também dos resultados que a política em questão terá. As questões e problemas da sociedade que são ou serão discutidos nas casas legislativas do Estado são parte do reconhecimento de uma problemática social antes legitimada por atores que se encontram na sociedade civil, sem estar necessariamente ligados às instituições governamentais da administração pública (COBB, ELDER, 1972 p. 12 *apud* HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013 p. 103). Podemos, de uma maneira resumida, pontuar que as políticas públicas passam por etapas, conforme John Kington:

O estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão. (KINGTON, 2007 p, 221)

A agenda é conceituada como um procedimento através do qual se escolhem certos temas que serão - ou não - alvo de atenção em um determinado espaço de tempo pelos agentes governamentais, contudo sempre ligados às autoridades as quais têm poder incumbido da decisão efetiva sobre as políticas públicas. Cabe ressaltar que esse processo funciona como uma peneira, haja vista que a triagem de temas causa a exclusão de outros que muitas vezes podem ser tão importantes quanto os efetivamente escolhidos (KINGTON, 2007, p. 222 e 225). Essa etapa inicial é essencial para a construção da política pública como um todo, influenciando também nos seus resultados, já que o modo com que um problema público é reconhecido pelos atores demonstra-se um fator fundamental na maneira como a política pública será tratada pelos criadores da mesma (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013 p. 103).

A identificação dessas dinâmicas por parte dos agentes sociais é deveras importante, haja vista que o reconhecimento dos problemas a serem enfrentados é construído socialmente, passando por um processo de autenticação daquilo que é

normal para que se defina o que não é (MCROBBIE; THORNTON, 1995 *apud* HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013 p. 104). Contudo, cabe ressaltar que a formação da agenda - o reconhecimento do problema por parte do Estado - não é garantia de que a questão seja resolvida, apenas que há uma atenção dos atores governamentais, passando a ser caracterizada como um problema público que pode ser passível de atuação do governo. Isto é, somente no momento em que o governo identifica uma questão como um problema social que esse tema poderá fazer parte da agenda institucional, superando o status de agenda sistêmica<sup>4</sup> (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013 p. 104).

### 3.2 TEORIAS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A formulação de uma política pública se dá após a identificação do problema (agenda), sendo assim, é a etapa em que são levantadas, pelos atores políticos responsáveis pela criação de políticas públicas, as opções de ação acerca daquilo que foi reconhecido como passível de atuação estatal, não apenas decidindo se um assunto será objeto de atuação, mas também qual a melhor forma da intervenção estatal (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013 p. 123 e 127). Envolve o estudo de diferentes abordagens para resolução de um problema reconhecido socialmente e inserido na agenda institucional do Estado. Ainda, como defende Kington (2007 p. 233), a descrição deste problema, bem como a maneira pela qual a questão será enfrentada podem chegar juntos à agenda, ou seja, dependendo do contexto político do momento, um problema urgente surge e com ele já há a proposta de uma política pública unida com sua solução.

Harold Thomas (2001) identificou, dentro do procedimento de formulação, quatro etapas pelas quais as políticas públicas passam: apreciação, diálogo, formulação e consolidação. A apreciação diz respeito ao recebimento e geração de informação por parte do Estado de informações que dizem respeito ao problema a

---

<sup>4</sup> Segundo definição de Cobb e Elder (1972 p. 85): Agenda Sistêmica são as questões que a sociedade reconhece como problemas levando em consideração a visão geral da comunidade política e sendo merecedores de atenção pública. A Agenda Institucional seria um funil dos problemas da sistêmica, onde as questões são levadas para discussão dentro das Instituições do Estado para a finalidade de criação de políticas que solucionem ou suavizem o problema.

ser enfrentado, bem como as suas vias de atuação. O diálogo já se mostra uma discussão mais intensa e estruturada do Estado com a sociedade, podendo essa última ser composta por especialistas que são convidados a mostrar seu ponto de vista sobre o assunto da política pública. É nesta etapa que acontecem as audiências públicas - tão importantes para a Nova Lei de Migração. A formulação é o momento em que os atores políticos dão uma resposta à toda conversa acontecida anteriormente, para que haja então uma negociação entre os diferentes atores envolvidos. Na consolidação é feita a recomendação, por parte dos políticos, daquilo que deverá ser feito para alcançar a resolução do problema social em questão (THOMAS, 2001 *apud* HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013 p. 124 e 125).

Na etapa da formulação, além da decisão de atuar no problema proposto na agenda, ou seja, a viabilidade política e técnica do Estado de lidar com a questão, também é escolhido qual instrumento será utilizado, bem como com quem e como será conduzido o processo e isso tudo ainda depende de uma gama de contextos técnicos e políticos, como explica Howlett, Ramesh e Perl (2013 p. 153). Além dos fatores externos ao problema, a formulação ainda deriva da natureza do objeto de discussão. Howlett, Ramesh e Perl citam Krause (1997), no que consta:

As opções que tratam dos objetivos políticos e dos tipos instrumentais chama pela injeção de novas ideias e pensamentos nas deliberações políticas. As opções mais específicas, que lidam com especificações programáticas e “*settings*” ou componentes dos instrumentos, por outro lado, são muito mais orientadas para o *status quo*, envolvendo alterações relativamente secundárias nas políticas vigentes. As propostas de mudança na política e em programas tendem a vir de novos atores nos processos políticos existentes, ao passo que mudanças relativas aos tipos e componentes instrumentais tendem a se desenvolver entre atores presentes, na medida em que eles mudam suas preferências (KRAUSE, 1997 *apud* HOWLETT, RAMESH e PERL , 2013 p. 153).

A orientação política é realmente levada em consideração na etapa da formulação, bem como os assuntos que entraram na agenda institucional e também as soluções que serão levantadas dependem da natureza do problema e da motivação dos atores políticos e de seus ideais (HOWLETT, 2002 *apud* HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013 p. 155). Diante desse referencial teórico, passaremos no próximo capítulo a análise da nova política migratória como objeto de agenda e formulação do governo brasileiro.

#### 4. MIGRAÇÃO COMO PROBLEMA SOCIAL: A CRIAÇÃO DE UMA NOVA LEI

Neste capítulo iremos abordar os atores envolvidos na criação da nova lei de migração que influenciaram a formulação dessa nova legislação. Serão também analisados os processos de discussão na Câmara dos Deputados, para fins de um estudo dos argumentos favoráveis ou não, e dos vetos presidenciais que causaram algumas mudanças no texto final da lei.

Foram diversas as sugestões por parte de órgãos estatais para a modificação do antigo Estatuto. Entre eles um grupo de trabalho coordenado pela SAE que tinha o intuito, como declarou seu ex-ministro da secretaria<sup>5</sup> Moreira Franco, de “estimular e desestimular” a vinda de migrantes para o Brasil conforme os interesses de desenvolvimento do Brasil (SALOMON, 2012, online). A Secretaria de Assuntos Estratégicos teve como foco alterar a política de migrações para facilitar a migração de trabalhadores especializados e qualificados em detrimento da migração de cunho humanitário, principalmente com intuito de atender à demanda das empresas de tecnologia (OLIVEIRA, 2017 p. 173).

Indo em outra direção, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) reuniu uma comissão de especialistas para elaborar um anteprojeto da nova lei de migrações que partisse das garantias de direitos à população migrante, deixando de estar envolvida na segurança nacional e que também passasse a tratar com brasileiros que saem do país. Essa comissão ouviu representantes do CNIG, Defensoria Pública da União (DPU), Polícia Federal (PF), Ministério do Trabalho, a SAE e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), sendo as duas últimas ligadas à Presidência da República. Esse anteprojeto também passou pela apreciação da sociedade civil em 2014 na COMIGRAR - I Conferência Sobre Migrações e Refúgio - que foi organizada através de iniciativa governamental e reuniu migrantes, profissionais da área, acadêmicos e coletivos para votar, elaborar e refletir sobre a construção de uma nova política de migração. O CNIG também apresentou um projeto de lei que procurava assegurar direitos e garantias aos migrantes, juntamente com a SNJ, o que foi de encontro com os planejamentos da SAE (BRASIL, 2013, online; GRECHI,

---

<sup>5</sup> A Secretaria de Assuntos Estratégicos tinha, até o ano de 2015, *status* de Ministério, sendo recriada em 2017 como Secretaria ligada à Presidência da República com o atual Secretário Especial Hussein Kalout,

2016 p. 24; OLIVEIRA, 2017 p. 173). Jardim (2013 p. 71) ressalta que as defensorias, estaduais e federal e as comissões de direitos humanos das casas legislativas participaram intensamente das discussões acerca da questão migratória.

Essa quantidade de atores governamentais que discutiram sobre a questão migratória desde 2012 confirmam que o assunto realmente entrou na agenda institucional. Todos os órgãos, apesar de diferentes ideologias, concordaram que a solução para o problema migratório passava pela aprovação de uma nova Lei de Migrações. Jardim (2013 p. 69) defende que:

Ao implementar recursos jurídicos de proteção aos imigrantes, novas formas de enunciação da questão migratória e o modo de localizar os destinatários de políticas de proteção, vem adquirindo legitimidade e tendo que reconsiderar noções de irregularidade e vulnerabilidade já acalentadas pelos diferentes agentes sociais. Esse é o momento de configuração da imigração como um problema migratório. (JARDIM, 2013 p. 69)

Ou seja, no momento em que a migração é vista como um problema a ser resolvido - entrando na agenda - são implementadas novas ferramentas jurídicas, que podem ser exemplificadas como as diversas Resoluções Normativas criadas pelo CNlg nos últimos anos. Também quando são identificados os sujeitos deste processo, tendo assim o reconhecimento de novos contextos de mobilidade pelos agentes sociais em território brasileiro.

#### 4.1. A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES: PROCESSO LEGISLATIVO, VETOS E TEXTO FINAL

O presente item objetiva analisar a Nova Lei de Migração nos momentos após a atuação política dos processos da tomada da decisão que influenciaram a confecção do texto final da legislação, bem como a apreciação dos vetos presidenciais, haja vista que moldaram uma nova política de migração.

#### 4.1.1 O Processo Legislativo: A Formulação de Uma Alternativa

O Projeto de Lei do Senado 288/2013 de autoria do Senador Aloysio Nunes começou a tramitar no Senado Federal e teve como objetivo superar a antiguidade da antiga legislação, podemos considerar que era de largo conhecimento que a resolução do problema social migratório passava pela necessidade de um novo dispositivo legal para a regulação da política migratória. Sendo assim, a agenda chegou às instituições de formulação de políticas públicas junto com uma das alternativas para resolução do problema migratório: a criação de uma nova Lei.

O texto passou primeiramente pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e também pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Sendo todos os relatórios favoráveis ao Projeto de Lei, a CAS baseou-se na defasagem que o antigo estatuto de 1980 representava, já a CCJ defendeu que a nova lei passasse a respeitar o artigo 5º da Constituição nacional, e ainda ressalta-se que tal artigo citasse que apenas os estrangeiros residentes em território brasileiro dispõem de igualdade de tratamento:

Na verdade, a referência a estrangeiro residente no art. 5º é desnecessária e pode até mesmo dar a impressão que estrangeiros não residentes no Brasil não desfrutem de direitos fundamentais. O presente projeto aperfeiçoa esse fundamento constitucional ao ampliar direitos a partir de tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil (SENADO, 2014).

Já a CRE, que debate assuntos relacionados à Defesa Nacional e Relações Exteriores, utilizou em seu parecer que o PLS deveria ser aprovado com a justificativa, além das já citadas anteriormente, de inserção da política migratória brasileira no contexto internacional, haja vista a incorporação dos direitos humanos em seu conteúdo. Após os trâmites nas comissões, foi aberto prazo recursal a ser discutido em plenário, contudo não houve manifestação de nenhuma parte, sendo assim, o PLS foi remetido à Câmara no dia 04 de agosto de 2015.



Na Câmara o Projeto recebeu o número 2516/2015 e foi discutido em Comissão Especial instituída para o debate e apreciação do projeto. Esta Comissão teve um papel relevante no que diz respeito à etapa das discussões da formulação do PL, já que foram efetuados convites de audiências públicas para debate de diferentes temas envolvidos na aprovação ou reprovação do projeto de lei. Conforme demonstrado no gráfico 1 abaixo, os convites englobaram diversos tipos de atores da sociedade civil, dentre os quais ONGs que trabalham com a questão migratória; órgãos do executivo, como ministérios, secretarias e representantes de prefeituras; organismos internacionais como ACNUR e Anistia Internacional; academia, através de professores universitários e ainda instituições religiosas, entre outros<sup>6</sup>.

**Gráfico 1:** Convidados para discussão nas Audiências Públicas na Câmara dos Deputados.



Fonte: Elaboração da autora com base na tramitação do PL 2516/2015 disponível *online* pela Câmara dos Deputados<sup>7</sup>.

Hajer (2005 p. 638) ressalta que as audiências públicas tendem a restringir o acesso dos atores não convencionais, privilegiando a informação especializada em detrimento de novos tipos de participantes. Podemos analisar, com base no Gráfico 1, que foram os especialistas, bem como os atores

<sup>6</sup> Vide Apêndice A deste trabalho para detalhamento das instituições convidadas;

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

convencionais do Executivo, os convidados às audiências realizadas, em detrimento daqueles que serão impactados pela política - os imigrantes.

Além das audiências públicas, foram também foram realizadas cinco visitas técnicas de parte da comissão em lugares pertinentes à discussão acerca do direitos dos migrantes, entre eles a cidade de Rio Branco no Acre, que se tornou abrigo para haitianos que chegavam ao Brasil através da fronteira do estado após o fechamento do abrigo na cidade de Brasiléia que chegou a receber cerca de 20 mil haitianos<sup>8</sup>. Após as visitas técnicas e as audiências públicas realizadas, o Projeto de Lei, de relatoria do Deputado Orlando Silva (PCdoB), foi aprovado por unanimidade na Comissão Especial. Ainda no dia 06 de dezembro de 2017, o relator citado anteriormente requereu regime de urgência para a votação em Plenário que aconteceu neste mesmo dia.

O Plenário foi aberto para discursos e discussão dos deputados presentes, e, em sua vasta maioria, as falas foram favoráveis ao Projeto de Lei. Foi citada a necessidade de uma nova lei e também as atitudes humanitárias que o Estado deve tomar em relação à população migrante para que a mesma possa ser alvo de direitos básicos, respeitando assim a Constituição Brasileira<sup>9</sup>. O Deputado Pedro Vilela (PSDB-AL) - Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados - defendeu o Projeto de Lei citando que o Brasil poderia dar o exemplo a outros países de boas práticas de acolhimento a imigrantes. Ou seja, o presidente de uma das Comissões que tinha o objetivo de prezar pela defesa nacional, tomou partido de uma lei a qual legitimava um melhor tratamento àqueles que chegam ao território brasileiro para seu estabelecimento:

Sr. Presidente, em nome da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que presido, e em nome da

---

<sup>8</sup> Vide reportagem “Governo do Acre fecha abrigo de haitianos em Brasiléia” da EBC. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2014/04/governo-do-acre-fecha-abrigo-de-haitianos-em-brasileia>

<sup>9</sup> Como exemplo, parte do discurso do Deputado Leo Brito (PT-AC): “Nós brasileiros, vamos ter orgulho de produzir, sem sombra de dúvida, uma das leis mais modernas no tocante ao tema que está na ordem do dia das discussões mundiais (...) essa lei muda o paradigma do acolhimento, com igualdade entre estrangeiros e nacionais, numa perspectiva de dignidade de direitos humanos, revogando o antigo Estatuto do Estrangeiro, uma lei feita sob a égide do paradigma da segurança nacional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 148).

bancada do PSDB, quero defender a aprovação do PL 2.516, a Lei de Migração, que será apreciado na noite de hoje. A Deputada Bruna Forlan, do estado de São Paulo, teve uma atuação de destaque na Presidência da Comissão Especial que avaliou o tema, pois realizou inúmeras audiências públicas pelo Brasil, conversando com os imigrantes. A Deputada e o Relator conseguiram trazer um texto a este plenário que merece o apoio de todos. Defendo, nesta noite, que a matéria seja apreciada e aprovada, porque essa é uma agenda mundial. A Europa e os Estados Unidos, tratam disso. O Brasil não pode ficar de fora desse debate. Acho que, com a aprovação desta lei, o Brasil dará exemplo de humanidade e boa forma de tratamento aos migrantes que aqui chegam. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016 p. 150).

Houve também discursos e votos contra o projeto de Lei. O conteúdo dos discursos dos Deputados contra a aprovação foram baseados em questões de segurança nacional, ameaçando que a abertura das fronteiras do Brasil possibilitaria a entrada de qualquer pessoa, inclusive “qualquer tipo de escória (sic)”<sup>10</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016 p. 251). Ainda, tiveram tentativas de convocar a PF como subsídio para modificações no texto, o Deputado Pauderney Avelino (DEM/AM) alegou que a PF o procurou para realizar mudanças no texto, contudo foi lembrado em Plenário que a mesma instituição participou do debate anterior realizado na comissão e também que a visão de alguns funcionários da PF não significavam a visão de todo o Ministério da Justiça (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 248, 250 e 251).

Como o gráfico 2 abaixo demonstra, mesmo com os discursos negativos, o PL foi aprovado por ampla maioria, sendo que apenas os partidos DEM e Solidariedade fecharam questão para o voto “não”, contudo o último obteve um número de 3 votos a favor da Lei. A complexidade de discutir a política migratória se demonstra nos votos dentro dos partidos, apenas 4 deles<sup>11</sup> tiveram seus votos todos no “não” e 10<sup>12</sup> com sua totalidade de votos no “sim”, de um total de 25 partidos votantes na seção.

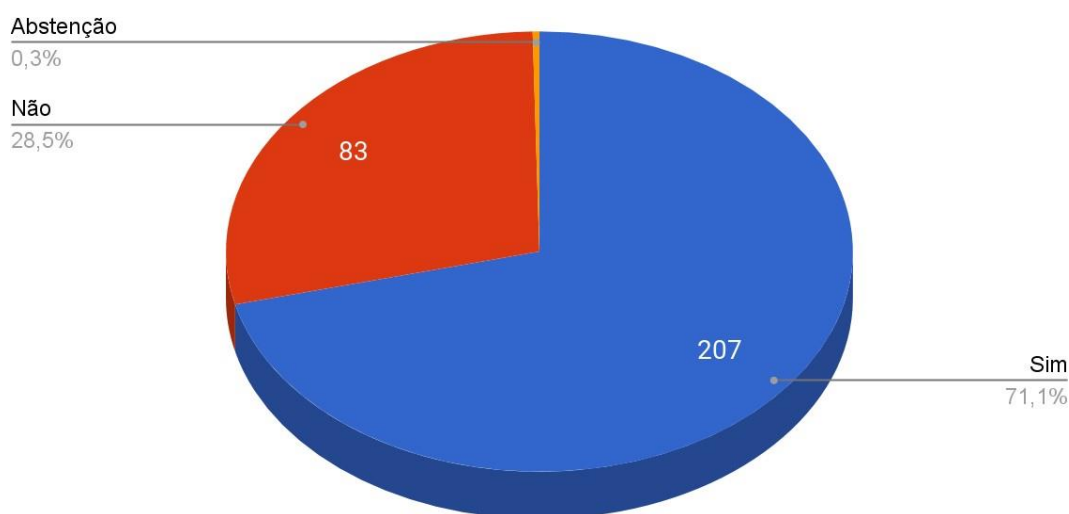
---

<sup>10</sup> Parte do discurso do deputado Jair Bolsonaro (PSC/RJ) - após a aprovação do PL: é um crime o que estão fazendo aqui com este projeto de lei, escancarando as portas dos Brasil para todo o mundo. Tudo o quanto é tipo de escória (sic) virá para cá agora!

<sup>11</sup> DEM, PEN, PSC, PV.

<sup>12</sup> PCdoB, PDT, PPS, PT, PTdoB, PRP, PSDB, PSL, PSOL, REDE.

**Gráfico 2:** Resultado da votação da PL 2516/2015 no Plenário da Câmara dos Deputados



Fonte: Elaboração da autora com base na tramitação do PL 2516/2015 disponível *online* pela Câmara dos Deputados<sup>13</sup>.

É de se considerar que partidos que normalmente não votam juntos em outros projetos, opinaram da mesma maneira, inclusive, como consta no Diário da Câmara, reconheceram o trabalho feito pelos seus adversários políticos naturais, inclusive o trabalho na comissão ainda gerou elogios de deputados os quais votaram contra o projeto (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 140, 141, 148, 150, 166, 171).

#### 4.1.2 A Tomada de Decisão

Como já apresentado anteriormente, a antiga lei era defasada e recebia os migrantes que poderiam contribuir com mão de obra especializada, mas sem que o país desse nenhuma contrapartida ao migrante que contribuiu com o desenvolvimento do Brasil (SENADO, 2017, *online*). Criou-se então a necessidade

<sup>13</sup> Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

de uma nova lei de migrações que acompanhasse as mudanças contínuas nos contextos migratórios.

O Projeto de Lei do Senado 288/2013, que originou a nova Lei de Migrações, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) e relatoria de Tasso Jereissati (PSDB-CE) teve como objetivo superar a defasagem que o Estatuto - do tempo da ditadura - ainda impunha. Ainda, diante de diversas iniciativas de sugestões de projetos de lei de diferentes órgãos do Executivo, o PLS procurou unificar as variadas frentes defendidas, buscando certa unidade para a aprovação do projeto (OLIVEIRA, 2017 p. 173).

Já o PLS n. 288/2013 foi apresentado ao Senado Federal com a proposta de: fazer avançar o estatuto jurídico da questão migratória na direção das garantias e dos direitos; assegurar plena integração dos imigrantes; implementar a cooperação internacional; combater o tráfico de pessoas; e contemplar a questão dos emigrantes (OLIVEIRA, 2017 p. 173)

Apesar de alguns protestos de cidadãos das classes mais conservadoras<sup>14</sup>, a Lei n. 13.445/2017 - nova Lei de Migrações - foi aprovada por Michel Temer no dia 24 de maio de 2017. No entanto, cabe ressaltar que a sanção presidencial veio juntamente com 20 vetos que serão discutidos mais adiante neste trabalho. Oliveira (2017) defende que mesmo após todos esses vetos, o cerne da nova lei traz um grande avanço para os migrantes em relação ao antigo Estatuto e ainda cita que o Brasil agora detém uma das mais avançadas lei migratórias do mundo, dando esperança “para os coletivos migrantes que já se encontram por aqui, para aqueles que estão por vir e para os brasileiros que emigraram para o exterior” (OLIVEIRA, 2017 p. 174 e 175). Contudo, Moraes (2017 p. 50), defende que a lei ainda não é contemplativa no que diz respeito às necessidades da população imigrante e que a legislação nova se mostra superficial na defesa dos direitos humanos dos migrantes, bem como ao direito de migrar (MORAES, 2017 p. 50).

---

<sup>14</sup> Vide Reportagem do jornal El País: “Protesto da direita anti-lei de migração incorreu em crime, diz especialista” In: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493851938\\_726291.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493851938_726291.html)

Conflitos de análise como o observado acima podem derivar da natureza específica das questões relacionadas à migração e à soberania nacional. Como demonstra Reis (2004 p. 160):

A existência de grupos de pressão com interesses tão díspares, aliados a interesses econômicos e políticos de outras naturezas, contribuiu para a formulação de políticas de imigração e nacionalidade complexas e muitas vezes, incoerentes, que acabam não satisfazendo a nenhum dos lados e sendo taxadas de ineficazes tanto pelos que defendem um fechamento maior, como pelos que defendem uma maior liberalização das fronteiras. (REIS, 2004 p. 160)

Através do trecho supramencionado, e também das diferentes sugestões dadas pela SAE, SNJ e CNig, podemos concluir que as políticas de migração em sua essência contam com interesses díspares, que resultam em políticas que não conseguem atender às demandas de nenhum dos grupos. A quantidade de interesses distintos sobre o assunto influencia que a tomada de decisão não seja feita de modo racional, que é o que Forester (1984 p. 23-24) define como uma decisão tomada baseada em uma boa definição do problema, das alternativas e consequências, bem como das preferências do cidadão e também dispondo de tempo hábil e informações efetivas que conseguem dar base à decisão.

Tomadas de decisões que envolvem a quantidade de atores que as políticas de migração naturalmente envolvem podem resultar em dois estilos: *network* (sondagem) e *bargain* (barganha). A primeira leva em consideração atores diversos com informações diferentes, dispondo de informações variáveis em qualidade e acessibilidade e o problema não se encontra bem definido. Já na segunda, os atores estão organizados em grupos de interesses lidando com um problema, sem acesso à informação completa e desfrutando de tempo limitado (FORESTER, 1984 p. 26; FORESTER, 1984 *apud* HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013 p. 175).

Oliveira (2017 p. 176) defende que quando analisamos alguns vetos da nova lei – discutidos mais tarde nesse trabalho – podemos verificar a falta de conhecimento dos atores envolvidos no processo, contudo mesmo estando em minoria e se considerarmos o largo debate legislativo, os atores foram capazes de influenciar a tomada de decisão no momento da sanção presidencial e mais ainda

mais considerável na regulamentação da lei. Ademais, se considerarmos que a migração para o Brasil obteve um grande aumento em seus números de imigrantes em pouco tempo – 131% entre 2010 e 2015 (PORTAL BRASIL, 2016, online) – o tempo disponível para a ação estatal se torna curto, haja vista que a questão de movimentos migratórios é complexa e também cresce repentinamente em um período instável politicamente no Brasil.

#### **4.1.3 Uma Mudança de Paradigma: Texto Final da Lei 13.445/2017**

A Lei 13.445/2017 mostra seu contraste com o antigo estatuto no que diz respeito a uma mudança significativa na essência da lei: a mudança legal da visão do migrante de uma ameaça à segurança nacional para um indivíduo sujeito de direitos (listados no art. 3º), fazendo com que a política migratória e a própria Constituição brasileira andem juntas.

Art. 3º. A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII - garantia do direito à reunião familiar;
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;

XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;  
XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;  
XVIII - observância ao disposto em tratado;  
XIX - proteção ao brasileiro no exterior;  
XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;  
XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e  
XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

No artigo exposto acima há a previsão legal de acesso aos serviços, exceto o de acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social de visitantes, e ainda garantias como a reunião familiar e a promoção do reconhecimento acadêmico, ou seja, dos títulos recebidos no exterior. Além disso, um dos grandes avanços da nova lei em relação ao antigo Estatuto é o repúdio à xenofobia e à deportação coletiva, indo de encontro à ideologia seguida, mesmo que implicitamente, do Estatuto do Estrangeiro e também acordando a política migratória com a carta maior do país.

Como demonstrado anteriormente, foi importante que o Conselho Nacional de Imigração tenha criado Resoluções Normativas como o visto humanitário para aqueles que não se encaixavam na definição de refúgio, como no caso dos haitianos. Ainda mais relevante foi a inclusão expressa do visto por causas humanitárias na nova lei:

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: I - o visto temporário tenha como finalidade: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; b) tratamento de saúde; c) acolhida humanitária; d) estudo; e) trabalho; f) férias-trabalho; g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; i) reunião familiar; j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado; (BRASIL, 2017)

Contudo, o CNlg não poderá mais criar casos novos para regularização migratória, mesmo que o país passe por novos contextos internacionais e



migratórios, haja vista que o artigo que dava poderes de criação de novos tipos de visto foi vetado, conforme veremos mais adiante.

Uma problemática que constantemente aparece nos artigos acerca da Nova Lei de Migrações é a falta da previsão do direito ao voto por parte dos migrantes no Brasil. Reis (2004 p. 159) ressalta que a participação política é fator fundamental para a “definição da nacionalidade/cidadania” e esse é o motivo que justifica os combates acerca da definição de quem será parte da camada da população considerada parte da *pólis*. Essa deliberação, em estados que se declaram democráticos, se torna ainda mais fundamental, pois ser cidadão significa participar do processo político e com isso influenciar na definição de um projeto nacional (REIS, 2004 p. 156). Corroborando com a visão da autora anterior, Schwinn e Costa (2015 p. 16) acrescentam que:

No Brasil, é pressuposto de cidadania o direito ao voto, e, sendo um direito negado aos imigrantes, sua condição como cidadão que participa integralmente da vida da comunidade onde vive, resta seriamente ameaçada. A participação política é um mecanismo para incidir na tomada de decisões e que, portanto, está relacionada com o poder político (SCHWINN; COSTA, 2015 p. 16)

As autoras lembram que as políticas públicas são respostas a problemas sociais, contudo é parte fundamental deste processo a participação política que possivelmente poderá influenciar a agenda governamental para que essas questões sejam consideradas problemas passíveis de ação pública estatal (SCHWINN; COSTA, 2015 p. 17). Não prevendo a possibilidade do voto dos migrantes, a lei acaba por não reconhecer no imigrante, sujeito passível de direitos políticos<sup>15</sup>, então o exclui de parcela significativa da sociedade, haja vista que a partir do século XX houve a associação direta dos direitos políticos à cidadania (MARSHALL, 1967 p. 70). Sem que seja concedida a possibilidade de votar e ser votado, os imigrantes continuarão em um contexto afastado de chances de influenciar em políticas das quais os mesmos necessitam ou poderiam ser beneficiados.

---

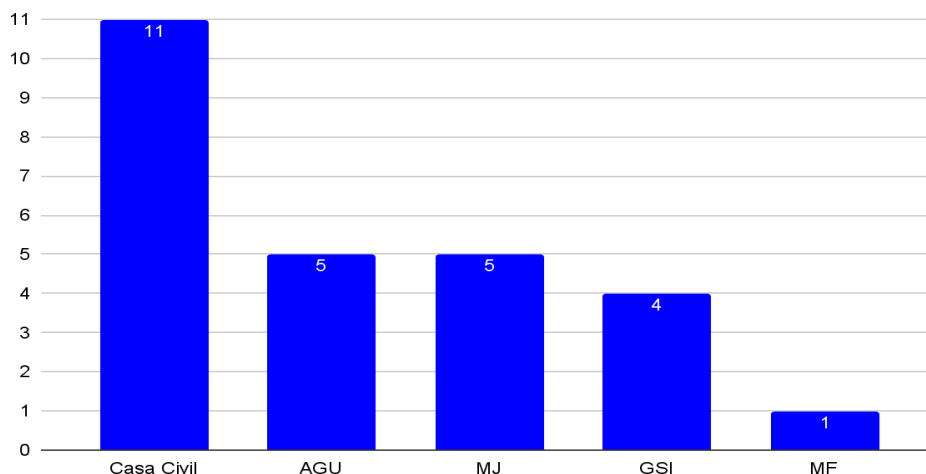
<sup>15</sup> Conforme define Marshall (1967, p. 63), direitos políticos são aqueles que possibilitam acesso do indivíduo de participar do “exercício do poder”, através daquele que é investido de poder ou que pode ser considerado um eleitor.

#### 4.1.4 Análise dos Vetos Presidenciais

A Nova Lei de Migrações foi aprovada com 20 vetos presidenciais. Esses vetos partiram de sugestões de órgãos ligados ao Executivo: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Fazenda e ainda mais Casa Civil e Gabinete de Segurança Institucional que estão ligadas diretamente ao Gabinete da Presidência. Conforme análise do gráfico 3 abaixo, podemos concluir que a Casa Civil é o órgão o qual dispôs do maior número de sugestões que foram transformadas em vetos, sendo 11 no total.

Cabe ressaltar que a Casa Civil e o Gabinete de Segurança Institucional são órgãos muito próximos ao Presidente, sendo o primeiro responsável por assistir diretamente o Presidente da República (BRASIL, 2017). Sendo assim, não sabemos até que ponto as sugestões foram realizadas na pessoa do Presidente ou se foram sugeridas pelo corpo institucional dos gabinetes mencionados anteriormente.

**Gráfico 3:** Número de sugestões de veto por órgão para a Lei 13.445/2017



Fonte: Elaboração da autora com base na Mensagem n. 163 de 24 de maio de 2017<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm)

A Casa Civil já abriu a Nova Lei de Migrações vetando o inciso §1º do art. 1 que define o conceito de migrante<sup>17</sup>, justificando que a definição deste sujeito é demasiado ampla, haja vista que inclui imigrantes, emigrantes, residentes fronteiriços e apátridas, fundamentado que os estrangeiros não podem ser tratados como iguais, nem entre os mesmos, nem em comparação com os nacionais estrangeiros (BRASIL, 2017; OLIVEIRA, 2017 p. 176)<sup>18</sup>. O mesmo órgão, juntamente com a Advocacia Geral da União, recomendou o veto dos incisos I e IV do artigo 66 que simplificava o processo de naturalização para os nacionais do MERCOSUL. A justificativa do veto comprova o que foi discutido antes: a inexistente vontade do Estado em ceder aos migrantes o direito político através do voto, haja vista que tal direito poderia abalar o processo democrático eleitoral brasileiro, o que prova o citado acerca da importância da decisão estatal daqueles que compõem a população votante:

Ao não exigir o critério de reciprocidade no processo simplificado de naturalização, instituto cuja consequência é o direito político, de votar e ser votado, o dispositivo teria o condão de ampliar o exercício da cidadania brasileira, podendo fragilizar o processo eleitoral nacional e introduzir elementos com efeitos imprevisíveis sobre a democracia do País (BRASIL, 2017).

A Casa Civil também sugeriu o veto ao parágrafo 4º do art. 113 que considera como grupo vulnerável aqueles estrangeiros que cumprem pena em liberdade no Brasil (BRASIL, 2017).

§ 4º São considerados grupos vulneráveis os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados. (BRASIL, 2017)

---

<sup>17</sup> I - migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida (BRASIL, 2017).

<sup>18</sup> O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional. (BRASIL, 2017)

Oliveira (2017 p. 176) defende que este veto significa uma falta de sensibilidade e de informação sobre as diferentes facetas dos movimentos humanos, uma vez que um indivíduo encontra-se em vulnerabilidade só por estar cumprindo pena em um país que não o seu natural. Ainda fundamenta que uma pessoa que cumpre pena em liberdade no Brasil, significa que o crime cometido não foi de “alto poder ofensivo”. Além do mais, este veto prejudica outros grupos de migrantes que podem estar em situação de alta vulnerabilidade e grave violação de direitos, já que os refugiados, vítimas de tráfico humano e de situação de escravidão também se encontram neste trecho da lei negado pelo Estado Brasileiro.

A soberania nacional e a proteção do interesse dos nacionais brasileiros, ideologia constante no Estatuto do Estrangeiro de 1980, foram utilizadas também nos vetos da nova lei. Como exemplifica a justificativa ao inciso §2º do art. 1º que garante a livre circulação dos povos tradicionais entre as fronteiras ocupadas pelos mesmos historicamente:

O dispositivo afronta os artigos 1º, I; 20, § 2º; e 231 da Constituição da República, que impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros. (BRASIL, 2017)

Reis (2004 p. 150 a 152) lembra que não há nenhuma organização que seja superior ao Estado nacional e sua autonomia sobre a questão migratória, ou seja a decisão de quem entra em seu território é uma das características essenciais do Direito Internacional.

Igualmente grave é o veto do art. 116 que revogou as expulsões decretadas antes da data de 5 de outubro de 1988, data de promulgação da nova Constituição. O fundamento se baseou no artigo igualmente vetado citado acima: soberania nacional<sup>19</sup> (BRASIL, 2017). Contudo, é preocupante que o Estado Brasileiro esteja

---

<sup>19</sup> Os atos materiais de expulsão e, conseqüentemente, de sua revogação, consubstanciam efetivo exercício de soberania nacional, competência material privativa do Presidente da República, a teor dos incisos VII e VIII do artigo 84 da Constituição. Ademais, no mérito, o dispositivo poderia representar um passivo indenizatório à União, com efeitos negativos nas contas públicas e insegurança jurídica às decisões de instituições brasileiras a expulsões (BRASIL, 2017).

reconhecendo expulsões<sup>20</sup> decretadas em regime ditatorial persecutório, haja vista a seriedade de uma sentença desta natureza e ainda se utilizando de justificativa similar a esse período de exceção.

O único veto sugerido pelo Ministério da Fazenda foi o §4º do art. 4º que assegurava aos visitantes<sup>21</sup> o acesso a serviços públicos de saúde, assistência social e previdência social, ou seja, qualquer visitante que sofresse algum tipo de acidente e necessitasse acessar ao SUS em sua estadia no país poderia ter seu atendimento negado. A justificativa se baseava em que a garantia de tais serviços poderia prejudicar “a adequação das despesas públicas ao limite de gastos constitucionalmente previsto, recomendando, assim, seu veto” (BRASIL, 2017).

Outro veto, que foi de extrema relevância para a atual conjuntura migratória brasileira, foi ao art. 118 que concedia anistia a todos os migrantes ingressos em situação irregular no território brasileiro até julho de 2016, o que é o caso de muitos haitianos que entraram e continuam no Brasil até os dias de hoje (STOCHERO; MARCEL, 2013, *online*). Como segue:

Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia (BRASIL, 2017).

Oliveira (2017 p. 176 a 177) defende que a justificativa para o veto - de existirem vários *status* migratórios e da impossibilidade de precisar a data de entrada migrante em solo brasileiro - é muito fraca. Contudo, o autor ainda lembra que estes vetos que impedem a regularização dos migrantes não levam em consideração que lidar com migrações regulares, ainda mais com uma política que

---

<sup>20</sup> A expulsão é o reconhecimento que a presença de certo indivíduo é nociva ao convívio social do território em questão, fazendo com que aquele sujeito seja expulso do país e não possa a ele mais retornar (BOUCINHAS FILHO; BARBAS, 2017 p. 132).

<sup>21</sup> Lei 13.445/2017: Art. 1º, V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

tem como preocupação a segurança e o controle, é muito mais descomplicado para a dinâmica social e burocrática do país.

Todos estes vetos exemplificados acima e os que se encontram constantes no Anexo A deste trabalho demonstram que ainda há a influência no governo de setores que tratam da questão da migração como segurança e consideram o imigrante como uma ameaça aos empregos dos brasileiros natos (OLIVEIRA, 2017 p. 177). Cabe também ressaltar que como defende Lussi (2015 p. 141) “o aumento da criminalidade é diretamente proporcional às políticas e práticas que criminalizam social e culturalmente os migrantes e refugiados”. Em países onde as políticas migratórias fazem parte da pasta da segurança nacional é corriqueiro que sejam construídas barreiras de acesso do migrante ao reconhecimento e convivência, como construção de muros e requerimento de muitos documentos. O tratamento deste tipo reproduz, por parte do Estado, imagens preconceituosas e xenófobas para com seus cidadãos, que começam a naturalizar e aplicar este tipo de postura em seu meio social (GRECHI, 2016 p. 15).

#### 4.2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O DECRETO REGULATÓRIO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÕES

Esta parte do trabalho se dedica a uma breve análise acerca do Decreto 9.199 de 20 de novembro de 2017 que regulamenta a nova lei de migrações (Lei n. 13.445/2017). Cabe ressaltar aqui que devido à proximidade da divulgação do decreto e a escrita da presente monografia, ainda não há artigos científicos que discutam especificamente a parte regulamentar da Lei. Portanto não caberá a este trabalho realizar um estudo minucioso do Decreto, uma vez que o mesmo contém 319 artigos.

Oliveira (2017 p. 176) já alertava que, após a sanção presidencial, o principal desafio seria a regulamentação da lei, haja vista que que nesse processo os grupos e setores conservadores poderiam ter grande influência, descaracterizando a Lei aprovada. Kington (2007 p. 221) lembra que o sucesso de uma política em uma ou mais etapas (como agenda ou formulação) não garante o

seu êxito em todas as etapas, podendo inclusive a aprovação de uma legislação não assegurar que a regulação esteja de acordo com aquilo que foi aprovado anteriormente.

#### **4.2.1 Exclusão dos Atores: A Falta de Participação Social da Etapa de Regulamentação**

O primeiro ponto a ser ressaltado sobre essa regulamentação é que, ao contrário do processo legislativo do Projeto de Lei, não houve um sério debate entre o governo e a sociedade civil. Foi realizada uma consulta pública *online*, que durou meros 13 dias e uma audiência pública em que foi protocolado convite junto aos ministérios, mas que não houve presença de atores do governo<sup>22</sup>, como explanado em carta aberta que a ONG CONECTAS divulgou juntamente com outras 46 representações da sociedade civil:

O processo de consulta pública online teve duração de apenas 13 dias, de 01 a 13 de novembro. Uma reunião pública foi realizada em Brasília no dia 13 de novembro de 2017, contou com pouquíssima representação, devido à distância dos grandes centros de chegada de população imigrante e também ao alto custo de deslocamento. Assim, mais uma vez, tendo em vista garantir a participação dos principais atores atuantes e residentes em São Paulo e região, em 08 de novembro de 2017, um grupo de 39 organizações e entidades protocolou, junto aos gabinetes dos Ministérios competentes (Casa Civil, Polícia Federal (PF) e para os Ministérios da Justiça, Trabalho e Emprego e das Relações Exteriores), um ofício convidando representantes encarregados do tema para uma reunião pública a ser realizada em 15 de novembro de 2017, em São Paulo. Após contato telefônico de um agente administrativo do CNlg e da secretária da Divisão de Agenda do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, confirmando a presença de representantes, os subscritos ao ofício mobilizaram-se para comparecer na data, hora e local marcados. Entretanto, nenhum representante compareceu. (CONNECTAS, 2017, p. 2).

Deisy Ventura<sup>23</sup> - convidada pela Câmara dos Deputados para discutir na instituição sobre o Projeto de Lei<sup>24</sup> - em entrevista para o Jornal Carta Capital,

---

<sup>22</sup> Vide Carta na íntegra em Anexo A do presente trabalho.

<sup>23</sup> Professora Doutora de Direito Internacional e Livre-Docente do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP).

declara também que nenhuma das sugestões dadas na consulta pública referida acima ou em reunião pública, foi acatada neste Decreto, deturpando assim toda a extensa discussão conjunta que foi realizada para a construção da lei (RAMOS, *et al.*, 2017, *online*; VENTURA, 2017, *online*).

Além do decreto ser deficiente e ilegal, a forma como foi feito é também lamentável. A lei foi construída com intensa participação social, com apoio de instituições que tem décadas de trabalho nesse campo no Brasil. No entanto, durante o processo de regulamentação, não houve escuta. Tivemos um episódio lamentável, aliás, que foi a abertura de consulta pública para o texto dessa regulamentação. Nos mobilizamos e encaminhamos contribuições, mesmo diante o pouco tempo dado para a tarefa, e elas foram plenamente ignoradas. As manifestações foram em torno de praticamente todos os artigos da regulamentação, apontamos inclusive a ilegalidade de diversos mecanismos e o governo federal ignorou todo esse material. (VENTURA, 2017, *online*).

É preocupante a falta de transparência governamental para a regulamentação da Lei de Migração. O Executivo virou as costas para um longo debate que foi realizado no poder legislativo desde o ano de 2013, como veremos adiante, dado o papel gravemente desvirtuante que o Decreto causou na celebrada Lei de Migrações.

#### **4.2.2. Principais Aspectos do Decreto 9.199 de 20 de Novembro de 2017**

A Lei 13.445/2017 contou com 20 vetos os quais foram tanto relevantes quanto prejudiciais para a constituição de uma nova política migratória. Contudo, os artigos vetados não foram capazes de mudar a essência da lei, mantendo o progresso da lei diante do antigo Estatuto, diferentemente do que ocorreu com o decreto regulatório, o qual conta com retrocessos semelhantes à ideologia da lei 6.815/1980 (VENTURA, 2017, *online*).

Ventura (2017, *online*) e Assano (2017, *online*) ressaltam a ilegalidade de alguns pontos do decreto que vão de encontro com a lei aprovada, mesmo sendo um instrumento inferior à legislação.

---

<sup>24</sup> Vide Apêndice A.



A regulamentação é um grande retrocesso. É contra a lei e fora da lei, regulamenta o que não estava previsto e inventa novas normas destrutivas dos direitos. Poucas vezes na minha carreira vi uma regulamentação tão ruim, flagrantemente ilegal. Acho que agora, infelizmente, veremos o início de uma ampla batalha judicial - a Defensoria Pública da União já tomou providências e diversas instituições sociais - para fazer com que se anule diversos dispositivos do decreto. Outra possibilidade é o governo reconhecer o grave erro cometido não só do ponto de vista político, mas também técnico, que só evidencia que o regulamento foi feito por pessoas que não têm conhecimento algum sobre o fenômeno migratório. Para se ter uma ideia da gravidade dos erros, o decreto faz referência à expressão "migrante clandestino", de conotação pejorativa evidente, que reforça o estigma de migrantes em situação irregular, e que não só é repudiada mas há muito foi eliminada de todos os ordenamentos jurídicos. A regulamentação é uma vergonha do ponto de vista técnico e jurídico, além de um grave erro político no momento em que o Brasil deveria regularizar a questão migratória para a nossa própria segurança (VENTURA, 2017, *online*)

O decreto tem aspectos claramente contrários à própria Lei de Migração, como a previsão de prisão do migrante que será deportado, quando o artigo 123<sup>25</sup> da lei expressamente proíbe privação de liberdade por razões migratórias. A Lei é um grande avanço e o Decreto, com hierarquia inferior, não pode deturpá-la. O governo Temer não pode desconsiderar a construção do texto da lei, que se deu com ampla participação social por anos (ASSANO, 2017, *online*).

O artigo que revive o conceito de “migrante clandestino” é o de número 172<sup>26</sup> e, além de criminalizar o migrante que não está regular, ainda concede poderes à Polícia Federal de decisão da repatriação, bem como a escolha do tempo possível de estada deste imigrante e também quais os lugares o mesmo poderá acessar até que o procedimento de repatriação seja efetivado, não dando a possibilidade da pessoa que se encontra neste processo de se regularizar perante ao Estado (BRASIL 2017).

Cabe destacar que além do artigo mencionado anteriormente, o Decreto dá ainda poderes de disciplina para a Polícia Federal sobre outras matérias desde o

<sup>25</sup> Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei.

<sup>26</sup> Art. 172. A entrada condicional no território nacional de pessoa que não preencha os requisitos de admissão poderá, na impossibilidade de retorno imediato do imigrante impedido ou clandestino, ser autorizada pela Polícia Federal, por meio da assinatura de termo de compromisso, pelo transportador ou por seu agente, que assegure o custeio das despesas com a permanência e com as providências necessárias para a repatriação do imigrante. Parágrafo único. Na hipótese de entrada condicional prevista no **caput**, a Polícia Federal fixará o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o imigrante impedido ou clandestino permanecerá. (BRASIL, 2017),

procedimento para emissão de Carteira de Registro Nacional Migratório (art. 63, 78 e 80) até temas delicados como repatriação (art. 186), deportação (art. 191), infrações e penalidades administrativas para migrantes em situação irregular perante ao Estado brasileiro (art. 300 §2º) (BRASIL, 2017).

As instituições da sociedade civil, na Carta Aberta já citada neste trabalho, advertiam que a Polícia Federal é um ente subordinado, que não tem poder para regular matérias ou agir discricionariamente, apenas devendo aplicar as normativas dos órgãos superiores (CONNECTAS, 2017, p. 2).

Outro problema do decreto é que ele posterga muitas decisões para serem definidas em “ato conjunto” de diversos ministérios e não dá previsão temporal para estes órgãos se reunirem para negociar os procedimentos que se encontram em aberto. Os atos conjuntos aparecem em cerca de 22 artigos, ou seja, o decreto deixa “pendurados” 22 casos previstos, postergando o acesso a direitos e serviços por parte daqueles que necessitam da política migratória brasileira (BRASIL, 2017; COMIGRAR, 2017 p. 2). Como exemplo o artigo que disciplina o visto humanitário:

Art. 36. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. § 4º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no **caput** para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados. § 2º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho poderá estabelecer instruções específicas para a realização de viagem ao exterior do portador do visto de que trata o **caput** (BRASIL, 2017).

O caso do artigo citado acima é delicado e não pode esperar todo o processo de reunião e consenso entre três ministérios diferentes, haja vista o atual problema social envolvendo os nacionais venezuelanos na fronteira do Brasil com a Venezuela no norte do país (conforme defende o Defensor Público Federal Gustavo Zortea da Silva, 2017, *online*). Vale ressaltar que foi aprovada resolução pelo CNIG que amplia o escopo para possibilidade de visto de residência por dois anos para

residentes de países fronteiriços, contudo a maioria dos venezuelanos não consegue se candidatar ao visto, pois um dos requerimentos do Estado Brasileiro é documento constante de filiação, no entanto no documento de identidade venezuelano não há esta informação (ASANO, 2017 *online*).

A obtenção dos vistos de trabalho ou de residência no Brasil se encontra agora atrelada a contratos de trabalho (art. 38), ou ainda à questão de mão-de-obra estratégica, o que impede aqueles migrantes que se encontram na economia informal de se regularizarem, ressuscitando a ideologia do Estatuto do Estrangeiro no ponto de manutenção da seletividade daqueles que ingressam no país, haja vista que não esclarece o significado de “mão-de-obra estratégica” (COMIGRAR, 2018 p. 2; VENTURA, 2017 *online*).

(...) a possibilidade que a lei daria a essas pessoas de virem licitamente ao Brasil para procurar trabalho, hipótese também eliminada pelo regulamento. O texto distorce o objetivo da lei e diz que para se beneficiar do visto para procurar trabalho, o migrante precisa apresentar um contrato de trabalho. Quem tem condições de migrar apresentando um contrato de trabalho? Outro aspecto extremamente importante da Lei era a possibilidade de não conceder visto e nem autorização de residência por ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, e o decreto deveria regulamentar, dizer o que é um ato contrário a esses princípios. O texto não diz e ao não dizer deixa aberta a discricionariedade do poder Executivo para recusar visto e autorização de pessoas que, segundo eles, são consideradas indesejadas. Gera para o Estado a possibilidade de negar o visto ou autorização por uma fundamentação muito ampla (VENTURA, 2017 *online*).

(...) segurança do Brasil seria aumentada graças à possibilidade de controle prévio pelo Estado de quem pretende aqui aportar com o intuito de buscar um emprego, facilitando a elaboração de políticas públicas compatíveis com esta demanda. É preciso reconhecer que o texto final da nova lei promoveu uma mudança negativa na proposta originalmente formulada porque passou a exigir, em virtude do seu artigo 14 §4º, uma “oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no país”. Assim, a lei deixou de proteger um vasto contingente de migrantes, provavelmente os mais vulneráveis, que ainda não possuem oferta de trabalho no Brasil. No entanto, causa espécie que o regulamento agrave sobremaneira o defeito da lei ao afrontar claramente o seu texto, estipulando que “a oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços” (artigo 38 I da proposta). Ora, um contrato não constitui uma oferta e sim a consumação de uma relação trabalhista ou de prestação de serviços, o que por certo dificultará sobremaneira a obtenção de tal visto pelos migrantes (RAMOS *et al.* 2017, *online*).

Outro ponto polêmico é que o direito de reunião familiar para pessoas reconhecidas como asiladas políticas só poderá ser efetivado se os familiares da mesma se encontrarem já em território nacional brasileiro, contudo, devido à peculiaridade da situação de grave perseguição - condição para reconhecimento de Asilo Político - fica dificultada a migração dos familiares do indivíduo que procurou o Estado brasileiro. A reunião familiar neste caso foi demasiadamente dificultada, pois a legislação não respeita a especificidade de uma situação migratória especial.

Mesmo que o migrante tenha seu pedido de residência aprovado, o regulamento ainda dificulta a sua apresentação na Polícia Federal para realizar os procedimentos de registro. A antiga legislação previa um prazo de 90 dias para a apresentação na PF, contudo agora o tempo foi diminuído para 30 dias, ou seja, o prazo para o migrante apresentar o pedido de registro, após a publicação da decisão em D.O.U., reduziu para um terço.

O decreto segue em muitos pontos a mesma ideologia que a lei jurava abnegar, sendo ainda em alguma de suas partes ilegal, haja vista que contraria a própria lei. O caminho mais fácil para a adaptação deste regulamento seria por ações voluntárias do próprio executivo, já que não é interessante, nem para o Estado e nem para os migrantes, uma longa batalha judicial que parece que está por vir (RAMOS *et al.*, 2017, *online*).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lei 13.445/2017 aprovada em maio de 2017 foi essencial para uma mudança na política migratória brasileira. Em seu texto há a renovação de uma legislação obsoleta de tempos autoritários e que não evoluiu junto à democratização do Estado brasileiro, haja vista a ausência das questões migratórias na Constituição de 1988. Devido ao longo tempo de vigência do Estatuto do Estrangeiro, o instrumento passou por diversas situações e necessitou, via Resoluções Normativas do CNlg, de constante adaptação da política conforme as circunstâncias apareciam. Mesmo com os diversos atos administrativos, a política migratória brasileira se manteve baseada em segurança nacional e proteção do trabalhador brasileiro.

Diante da conjuntura que vem se estruturando, principalmente desde o terremoto no Haiti em 2010, de recebimento de estrangeiros que não se encontravam em nenhuma das situações previstas na lei 6.815/1980, a necessidade de atualização do instrumento legal regente dos movimentos migratórios para o Brasil entrou na agenda institucional. O reconhecimento da migração como um problema a ser enfrentado pelo Estado brasileiro foi levado às instituições deliberativas políticas junto com o tipo de atuação necessária do Estado - uma nova lei. Ou seja, não houve uma etapa na formulação da política de discussão sobre qual a frente de ação estatal; já foi acordado e reconhecido anteriormente que a formulação de uma política de enfrentamento ao problema migratório passava necessariamente por uma nova legislação.

O texto aprovado da lei n. 13.445/2017 significou um marco da mudança ideológica de tratamento dos imigrantes residentes no Brasil, bem como dos brasileiros que residem no exterior. Sendo que este segundo fator não se encontrava mencionado na antiga lei. A nova legislação trata o imigrante em território brasileiro como sujeito de direitos, não mais como uma ameaça à soberania e segurança nacional. Ainda assim, este novo texto ainda não prevê os direitos políticos para estes imigrantes, excluindo-os dos processos democráticos brasileiros.

A nova legislação teve 20 vetos presidenciais que retiraram do texto garantias importantes como a regularização migratória para os imigrantes que chegaram ao território brasileiro antes de 2016, bem como a revogação das

expulsões decretadas na ditadura e o acesso de estrangeiros visitantes aos serviços de saúde. Mas como defendem alguns especialistas (OLIVEIRA, 2017 p. 174, VENTURA, 2017 *online*) os vetos não foram suficientemente prejudiciais para causar uma mudança no cerne da nova lei.

A lei foi regulamentada pelo Decreto 9.199 de 20 de novembro de 2017 e confirmando os temores de Oliveira (2017 p. 176) quando escreveu sobre a nova lei, a regulamentação sofreu vasta influência dos setores conservadores. Sendo assim, a regulamentação instaurou retrocessos na política migratória brasileira, compactuando com o defasado Estatuto do Estrangeiro que enxergava no imigrante um sujeito perigoso que não poderia ter acesso aos direitos, a não ser que sua presença significasse vantagens para os interesses do desenvolvimento nacional.

Isto pode ser observado na impossibilidade de regularização migratória dos imigrantes, os quais não dispõem de contratos de trabalho ou estudo e que não estejam sofrendo com calamidades em seus países de origem e na impossibilidade para que o migrante venha buscar no território brasileiro meios de sustento laboral (VENTURA, 2017 *online*). A ideologia de proteção do trabalhador brasileiro continua imposta no presente decreto e o que prova isto é que muitas das decisões que ainda necessitam ser tomadas, passarão pelo crivo do Ministério do Trabalho e Emprego, mantendo a estrutura anterior.

Também é de se ressaltar que a ideologia de que a migração é questão de segurança ainda se mantém, se pensarmos no grande poder disposto à Polícia Federal de disciplinar sobre matérias importantes como a repatriação. Neste mesmo sentido, também renasce a ideia de migrante criminoso, como consta no termo “migrante clandestino” do decreto, ressaltando-se que neste ponto há uma contradição entre a lei e a sua regulamentação.

Finalizo o presente trabalho propondo a necessidade de estudar o porquê da política migratória não ter sido abarcada pela Constituição de 1988 e de se refletir sobre a real autonomia da Polícia Federal de disciplinar e de influenciar os poderes legislativo e ao executivo, mesmo que o Ministério da Justiça e Segurança Pública seja superior hierarquicamente ao órgão e demonstrando concepções mais progressistas que as da PF. Uma questão que também pode ser pensada a partir deste trabalho é se a nova lei, após a sua regulamentação, realmente diverge da

política migratória do Estatuto do Estrangeiro no que diz respeito à seleção e à distinção daqueles que podem residir em território brasileiro. E ainda: haja vista as exigências criadas com o decreto, qual o tipo de migrante que será bem vindo ao Brasil e qual não será?

## REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio no Brasil. ACNUR: Brasília, 2010. 44p. Disponível em: < [http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/2011direitosdeveresrefugio\\_brasil.pdf](http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/2011direitosdeveresrefugio_brasil.pdf) > Acesso em 4 de julho de 2017.

ASSANO, Camila. Decreto de Temer desvirtua avanços na Lei de Migração, afirma Defensoria. *Gazeta do Povo*. Em entrevista concedida à Gazeta do Povo. Curitiba: 21 de novembro de 2017. Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/justica/decreto-de-temer-desvirtua-avancos-na-lei-de-migracao-afirma-defensoria-69gu22dq2lvs758e43t09u6gn> > Acesso em: 26 de novembro de 2017.

BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; BARBAS, Leandro Moreira Valente. Migração de trabalhadores para o Brasil: aspectos teóricos e práticos. Editora Saraiva: São Paulo, 2013, 297p.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) > Acesso em 13 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso em 02 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_, Decreto-Lei n. 383 de 18 de abril de 1938. **Veda a estrangeiros a atividade política no Brasil e dá outras providências.** Disponível em: <



<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-383-18-abril-1938-350781-publicacaooriginal-1-pe.html> > Acesso em 13 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Decreto n. 528 de 28 de junho de 1890. **Regulariza o serviço da introdução e localização de imigrantes na República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html> > Acesso em 13 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Decreto n. 840 de 22 de junho de 2013. **Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0840.htm) > . Acesso em 29 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Decreto n. 9.199 de 20 de novembro de 2017. **Regulamenta a Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm) > Acesso em 25 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Lei n. 6.815 de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm) >. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Lei n. 8.422 de 13 de maio de 1992. **Dispõe sobre a organização de ministérios e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8422.htm#art22](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8422.htm#art22) > Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Lei. n. 9.474 de 22 julho de 1997. **Define mecanismos para a implantação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências.**

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm) > Acesso em 29 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm) >. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Medida Provisória n. 782 de 31 de maio de 2017. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm#art80](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm#art80) > Acesso em 30 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_, Mensagem n. 163 de 24 de maio de 2017. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm) > Acesso em 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Sobre a COMIGRAR. *Portal do Governo Brasileiro*. Brasília: 13 de Novembro de 2013. Disponível em: < <http://www.participa.br/comigrar/sobre-a-comigrar#.WfdpmrpFzIU> > Acesso em 30 de outubro de 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL, *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Ano LXXI, n. 215. 06 de dezembro de 2017, p. 138-251. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161206002150000.PDF#page=> > Acesso em 17 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_, PL 2516/2015. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910> > Acesso em: 22 de novembro de 2017.

CONNECTAS, Carta aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da Lei 13.455/17 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova Lei de Migração. São Paulo: 15 de novembro de 2017, 5p. Disponível em: <

[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Carta%20P%C3%BAblica\\_Reuni%C3%A7ao%20sobre%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o\\_sp\\_15-11-17.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Carta%20P%C3%BAblica_Reuni%C3%A7ao%20sobre%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o_sp_15-11-17.pdf) > Acesso em 25 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_, Lei desvirtuada: Contrariando texto da lei aprovado em maio pelo Congresso, decreto de Temer volta a criminalizar migração. São Paulo: 21 de novembro de 2017. Disponível em: < <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/49540-lei-desvirtuada> > Acesso em 25 de novembro de 2014.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, Resolução Normativa n. 97 de 02 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti.** Disponível em: < <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=225206> > Acesso em 29 de setembro de 2017.

COTANDA, Fernando Coutinho; SILVA, Marcelo Kunrath; ALMEIDA, Marilis Lemos de; ALVES, Caleb Faria. Processos de pesquisa nas ciências sociais: Uma introdução. *In*: PINTO, Céli Regina Jardim; GUAZZELLI, Cesar A. Barcellos . Ciências Humanas: Pesquisa e Método. Editora UFRGS: Porto Alegre, 2008 p. 63-83.

COUTINHO, Beatriz Isola. Imigração laboral e a produção do vestuário em São Paulo e Nova Iorque: Uma perspectiva comparativa sobre o trabalho dos estrangeiros com a costura nas metrópoles da moda. São Paulo: Novas Edições Acadêmicas, 2014. 156 p.

FLICK, Uwe. Leitura e revisão da bibliografia. *In*: FLICK, Uwe. Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Editora Penso, 2013. p. 41-52. Disponível em: < <http://www.ets.ufpb.br/pdf/MPPGAV-Turma%203/2%20Metodos%20quantitat%20e%20qualitat%20-%20IFES/Bauman,%20Bourdieu,%20Elias/Livros%20de%20Metodologia/Flick%20->

[%20Introducao%20%E0%20Metodologia%20da%20Pesquisa.pdf](#) > Acesso em 28 de julho de 2017.

FORESTER, John. Bounded rationality and the politics of muddling through. *Public Administration Review*. Washington, v. 44, n. 1, jan/fev 1984, p. 23-31. Disponível em: < [http://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs\\_5720/forester\\_1984.pdf](http://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs_5720/forester_1984.pdf) > Acesso em 27 de outubro de 2017.

GRECHI, Patrícia Assoni. Imigração institucional e não institucional e a política migração brasileira. Monografia de Conclusão de Curso - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016, 51p. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/149307> > Acesso em 02 de agosto de 2017.

GUIMARÃES, Priscilla de Brito Ataíde. A imigração e a proteção do trabalho: O dilema entre a aplicação do Estatuto do Estrangeiro e a proteção trabalhista dos imigrantes bolivianos e haitianos. São Paulo: LTR80, 2016.

HAJER, Maarten A. Setting the stage: A dramaturgy of policy deliberation. *Administration & Society*. Thousand Oaks: Vol. 36, n. 6, jan. 2005, p. 624-647. Disponível em: < <http://www.maartenhajer.nl/upload/HAJER%20Setting%20the%20Stage%202005.pdf> > Acesso em 04 de dezembro de 2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Os cinco estágios do ciclo político-administrativo. *In: HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: Seus ciclos e subsistemas*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013., p. 103-221.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. *Pensando o Direito*. Brasília, n. 57, 171 p., 2015.

Disponível em: < [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD\\_57\\_Liliana\\_web3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf) > Acesso em 12 de julho de 2017.

JARDIM, Denise Fagundes. Os direitos humanos dos imigrantes: reconfigurações normativas dos debates sobre imigração no Brasil contemporâneo. *Densidades*. Buenos Aires, n. 14, dez. 2013 p. 67-85. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/87204/000911652.pdf?sequence=1> > Acesso em 18 de julho de 2017.

KINGTON, John. Como chega a hora de uma ideia. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas - Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP. 2007, pg. 219-224. Disponível em: < [https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon\\_1995\\_agenda-formation.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf) > Acesso em 16 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas - Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP. 2007, pg. 225 - 246. Disponível em: < [https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon\\_1995\\_agenda-formation.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf) > Acesso em 16 de outubro de 2017.

KOCHE, Rafael. Migrações e (de)igualdade no século XXI: entre políticas de redistribuição e de reconhecimento. *In*: MORAIS, José Luis Bolzon de; SANTORO, Emilio; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski (Orgs.) Direito dos Migrantes. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2015. p. 25-42.

LUCAS, Doglas Cesar. Direitos humanos, diversidade cultural e imigração: a ambivalência das narrativas modernas e a necessidade de uma paradigma de responsabilidades comuns. *In*: JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de; SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Doglas César (Orgs.) Direitos Humanos, imigração e

diversidade: Dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea. Ijuí: UNIJUÍ, 2016, p. 93-154.

LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 16, n. 2, 2015, p. 136-144. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v26n2/0103-6564-pusp-26-02-00136.pdf> > Acesso em 02 de junho de 2017.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. *In: Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 57-107.

MILESI, Ir. Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Migrações internacionais no Brasil: Realidades e Desafios Contemporâneos. Brasília: 2009. 17p. Disponível em < <https://gritodelosexcluidos.org/media/uploads/migracionesintbr.pdf> > Acesso em 11 de julho de 2017.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, Portaria nº. 634, de 21 de junho de 1996. Regimento interno do CNIg. Disponível em: < <http://www.legistrab.com.br/portaria-0634-de-1996-mtb-regimento-interno-do-cnig/> > Acesso em 05 de outubro de 2017.

MORAES, Matheus Wellington. Entre fronteiras e descasos: uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova lei. Monografia de Conclusão do Curso de Direito. UFSM: Santa Maria, 2017, 55p. Disponível em: < <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/11533> > Acesso em 03 de setembro de 2017.

MORAIS, José Luis Bolzan de; BARROS, Flaviane de Magalhães; A migração como direito diante da continuidade autoritária brasileira: a Lei n. 6.815/80 e o não constitucionalismo. *In: MORAIS, José Luis Bolzan de; SANTORO, Emilio; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski (Orgs.) Direito dos Migrantes*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2015. p. 149-171.

MORAIS, José Luís Bolzan de; SANTORO, Emilio; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Apresentação. In: MORAIS, José Luis Bolzan de; SANTORO, Emilio; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski (Orgs.) *Direito dos Migrantes*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2015. p. 9-10.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Rev. bras. estud. popul.*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, abr. 2017. Disponível em <  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 02 setembro de 2017.

PORTAL BRASIL, Número de trabalhadores imigrantes no País cresceu 131%. *Governo do Brasil*. Brasília: 07 de dezembro de 2016. Disponível em: <  
<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/12/numero-de-trabalhadores-imigrantes-no-pais-cresceu-131>> Acesso em 27 de outubro de 2017.

RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clémerson, VENTURA, Deisy; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES JR., Paulo Abrão; DALLARI, Pedro B. de Abreu; REIS, Rossana Rocha; JARDIM, Tarciso Mal Daso; BERNER, Vanessa. Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem e praeter legem*. *Consultor Jurídico*. 23 de novembro de 2017. Disponível em: <  
<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>> Acesso em 25 de novembro de 2017.

RAMOS, Silvana Pirillo. Tornar-se Estrangeiro. In: RAMOS, Silvana Pirillo. *Hospitalidade e Migrações Internacionais: O Bem Receber e o Ser Bem Recebido*. São Paulo: Editora ALEPH, 2003. p. 43-66.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 19, n. 55, jun. 2004, p. 149-164.

Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf> > Acesso em 01 de agosto de 2017.

SABOYA, Érica. Protesto da direita anti-lei de migração incorreu em crime, diz especialista. *El País Brasil*. São Paulo: 4 de maio de 2017. Disponível em: < [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493851938\\_726291.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493851938_726291.html) > Acesso em 05 de outubro de 2017.

SANTOS, André Leonardo Copetti. Controle social das migrações e gestão da diversidade, *In: JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de; SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas César (Orgs.) Direitos Humanos, imigração e diversidade: Dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea*. Ijuí: UNIJUÍ, 2016. p. 25-62.

SARRES, Carolina. Governo do Acre fecha abrigo de haitianos em Brasileia. *Empresa Brasileira de Comunicações*. Brasília: 09 de abril de 2014. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2014/04/governo-do-acre-fecha-abrigo-de-haitianos-em-brasileia> > Acesso em 25 de novembro de 2017.

SCHWINN, Simone Andrea; COSTA, Marli M. M. da. Migrações contemporâneas: O Brasil e as políticas públicas para migrantes - análise a partir do Projeto de Lei 288/2013. *In: Seminário Nacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea*, n. XI, 2015, Santa Cruz do Sul. Universidade de Santa Cruz do Sul, 24p. Disponível em < <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14277> > Acesso em 11 de julho de 2017.

SENADO FEDERAL DO BRASIL, Nova Lei de Migração é sancionada com vetos. *Senado Notícias*. Brasília: 25 de maio de 2017. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos> > Acesso em 05 de outubro de 2017.



SENADO FEDERAL DO BRASIL, Projeto de Lei do Senado nº 288 de 2013.

Disponível em: < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700> > Acesso em 22 de novembro de 2017.

SILVA, Gustavo Zortea da. Decreto de Temer desvirtua avanços na Lei de Migração, afirma Defensoria. *Gazeta do Povo*. Em entrevista concedida à Gazeta do Povo. Curitiba: 21 de novembro de 2017. Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/justica/decreto-de-temer-desvirtua-avancos-na-lei-de-migracao-afirma-defensoria-69gu22dq2lvs758e43t09u6gn> > Acesso em: 26 de novembro de 2017.

SOLOMON, Marta. Governo do Brasil estuda política para imigração. *Estadão*. São Paulo: 26 de julho de 2012. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,governo-do-brasil-estuda-politica-para-imigracao,905941> > Acesso em 30 de outubro de 2017.

STOCHERO, Tahiane; MARCEL, Yuri. Triplica em 2013 número de haitianos ilegais que entram pelo Acre.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Entre a hospitalidade, inclusão e reconhecimento: quais fundamentos filosóficos para um Direito dos Migrantes?. *In*: MORAIS, José Luis Bolzan de; SANTORO, Emilio; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski (Orgs.) *Direito dos Migrantes*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2015. p. 25-42.

UNITED NATIONS. International migration and development - Report of the Secretary-General. 25 jul. 2013 (UN Doc. A/68/190). Disponível em: < [https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/SG-report-Intl-Migration-and-Development-2013-A\\_68\\_190-EN.pdf](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/SG-report-Intl-Migration-and-Development-2013-A_68_190-EN.pdf) > Acesso em 16 de julho de 2017.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. "Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe", diz especialista. *Carta Capital*. São Paulo: 24 de novembro de 2017. Em entrevista concedida a Ana Luiza Basílio. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista> > Acesso em 25 de novembro de 2017.

ZAMBERLAM, Jurandir; BOCCHI, Lauro; CORSO, Giovanni; CIMADON, João Marcos. *Imigrante: A fronteira da documentação e o difícil acesso às políticas públicas em Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora Solidus, 2013, 88p.

ZANFORLIN, Sofia Calvalcanti. Por que se migra? Das motivações para migrar às narrativas sobre migrações: *In: Labor: Revista do Ministério Público do Trabalho*. Brasília, Ano II, n. 5, 2014, p. 84 - 87. Disponível em: < [http://portal.mpt.mp.br/wps/wcm/connect/portal\\_mpt/a9d2c6c4-425e-4beb-a631-4826b7334573/Labor\\_n5.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=a9d2c6c4-425e-4beb-a631-4826b7334573](http://portal.mpt.mp.br/wps/wcm/connect/portal_mpt/a9d2c6c4-425e-4beb-a631-4826b7334573/Labor_n5.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=a9d2c6c4-425e-4beb-a631-4826b7334573) > . Acesso em 12 de julho de 2017.

## APÊNDICE A

### CONVIDADOS PARA AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CÂMARA DE DEPUTADOS - PL 2516/2015

Executivo (12)	CONARE, Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo, DEEST/MJ, Ministro de Estado de Justiça, Ministro de Estado do Trabalho, Ministro de Estado de Ciência e Tecnologia, Ministro de Estado de Defesa, Ministro de Estado de Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (MRE), Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, CNIg.
Sociedade Civil (12)	CDHIC, IMDH, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, Missão Paz, CONECTAS Direitos Humanos, IBASE, CRAI, ASSEMPBOL, FHBA, CLIA ABREMAR, ANAJURE, RESAMA, AIESEC.
Sistema de Justiça (7)	DPU, Polícia Civil do Estado de São Paulo, Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, Procuradoria Regional da República, Secretaria de Cooperação Internacional do Ministério Público, Procuradoria Federal, Polícia Federal.
Organização Internacional (4)	ACNUR, PNUD, Anistia Internacional, Corte Internacional de Justiça da ONU (Haia).
Instituições Religiosas (4)	CNBB, Junta de Missões Mundial da Convenção Batista Brasileira, Ministério Sara Nossa Terra, Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil.
Academia (3)	Deisy Ventura - Professora da USP, Cristina Soreanu Pecequillo - Professora da UNIFESP, Liliana Lyra Jubilut - Professora Universidade Católica de Santos.
Legislativo (1)	Senador Aloysio Nunes.

## APÊNDICE B

### TABELA DISCRIMINATÓRIA DAS SUGESTÕES DE VETO ACATADAS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - LEI 13.445/2017

Objeto vetado	Sugestão	Texto	Justificativa
Inciso I do § 1o do art. 1o	Casa Civil	“I - migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida;”	O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante
§ 2o do art. 1o	MJ, AGU, GSI	“§ 2o São plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas.”	Defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros
§ 4º do art. 4º	MF	“§ 4o Aplicam-se ao visitante os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV deste artigo.”	O dispositivo estende a todo visitante, dentre outros direitos, o de acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, como descrito no inciso VIII do artigo, o que representaria pressões fiscais adicionais à União e aos demais entes nacionais, prejudicando a adequação das despesas públicas ao limite de gastos constitucionalmente previsto, recomendando, assim, seu veto
Parágrafo único do art. 6º	AGU, Casa Civil	O visto poderá ser apostado a qualquer documento de viagem emitido nos padrões estabelecidos pela Organização da Aviação Civil Internacional (Oaci) ou pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, não implicando sua aposição o reconhecimento de Estado, Governo ou Regime	O dispositivo menciona documento de viagem, emitido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, sobre o qual carece-se de informações acerca de seu padrão
§ 10 do art. 14	Casa Civil	“§ 10. Regulamento disporá sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos.”	Não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de

			discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica
§§ 2o e 3o do art. 4o e alínea d do inciso II do art. 30	MJ, AGU, GSI	“§ 2o Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal. § 3o Não se exigirá do migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública. “d) tenha sido aprovada em concurso público para exercício de cargo ou emprego público no Brasil;”	Os dispositivos possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, em afronta à Constituição e ao interesse nacional
Inciso II do § 1o do art. 30	Casa Civil	II - a pessoa esteja reabilitada, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil	O dispositivo apresenta incongruência lógico-jurídica, na medida em que a pessoa em cumprimento de pena no Brasil sofreu condenação com sentença transitada em julgado
Parágrafo único do art. 37	Casa Civil	Parágrafo único. A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade	Os dispositivos poderiam possibilitar a entrada de crianças sem visto, acompanhada de representantes por fatores de sociabilidade ou responsável legal residente e, com isso, facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores
Parágrafo único do inciso IV do art. 40	Casa Civil	IV - seja criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar	Os dispositivos poderiam possibilitar a entrada de crianças sem visto, acompanhada de representantes por fatores de sociabilidade ou responsável legal residente e, com isso, facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores
Art. 44	Casa Civil	O titular de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas previstas nesta Seção	O dispositivo fragiliza o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro pelas instituições de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional.
§ 5o do art. 49	MJ	“§ 5o Comprovado o dolo ou a culpa da empresa transportadora, serão de sua responsabilidade as despesas com a repatriação e os custos decorrentes da estada da pessoa sobre quem recaia medida de repatriação	O dispositivo é contrário ao interesse público, na medida em que a Convenção sobre Aviação Civil Internacional assegura que as empresas recebam valores por intermédio de seguros obrigatórios para cobrir as despesas com repatriação, e seus custos decorrentes, de maneira objetiva, sem necessidade de comprovação de dolo ou culpa.

			Entendimento diverso representaria ônus indevido ao Estado Brasileiro, além de poder representar uma procrastinação da estada do imigrante ou visitante impedido de entrar no País
Alínea e do inciso II do art. 55	AGU, Casa Civil	“e) houver, ao tempo do cometimento do crime, vivido no Brasil por mais de 4 (quatro) anos.”	Além de esvaziar a discricionariedade do Estado para gestão de sua política migratória, o dispositivo inviabilizaria promover a expulsão e retirada do território nacional de pessoas condenadas por crimes graves, tão somente pelo fato de terem vivido mais de 4 anos no país ao tempo do cometimento do delito
Incisos I e IV do art. 66	AGU, Casa Civil	“IV - ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul); IV - ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul);”	Ao não exigir o critério de reciprocidade no processo simplificado de naturalização, instituto cuja consequência é o direito político, de votar e ser votado, o dispositivo teria o condão de ampliar o exercício da cidadania brasileira, podendo fragilizar o processo eleitoral nacional e introduzir elementos com efeitos imprevisíveis sobre a democracia do País
Art. 74	Casa Civil	O brasileiro por opção ou o naturalizado que cumpriu com suas obrigações militares perante país de nacionalidade anterior fará jus ao Certificado de Dispensa de Incorporação	O dispositivo, que guarda estreita relação com o regime jurídico dos militares, viola a Constituição em seu artigo 61, § 1o, inciso II, alínea ‘f’, que reserva à iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha sobre o tema
§ 3º do art. 105	MJ	“§ 3o Compete ao Superior Tribunal de Justiça a homologação da sentença dos casos previstos nesta Seção.	Não há que se falar em sentença estrangeira a ser homologada, posto tratar-se de transferência, feita voluntariamente pelo condenado e em seu próprio benefício, e cujos tratados e convenções a respeito visam simplificar, e não burocratizar, a transferência internacional de presos
§ 4o do art. 113	Casa Civil	4o São considerados grupos vulneráveis os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados	O dispositivo apresenta impropriedade, ao arrolar indevidamente como integrante de grupo vulnerável, passível portanto de benefícios no âmbito da política migratória, os indivíduos que respondam criminalmente em liberdade
Art. 116	MJ, AGU, GSI	Revogam-se as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988	Os atos materiais de expulsão e, conseqüentemente, de sua revogação, consubstanciam efetivo exercício de soberania nacional, competência material privativa do Presidente da República, a teor dos incisos VII e VIII do artigo 84 da

			Constituição. Ademais, no mérito, o dispositivo poderia representar um passivo indenizatório à União, com efeitos negativos nas contas públicas e insegurança jurídica às decisões de instituições brasileiras a expulsões
Art. 118	Casa Civil, GSI	Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia	O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a vacatio legis possa requerer regularização com base no dispositivo
Última linha do anexo, "Autorização de Trabalho"	MJ	Taxa – Procedimento de autorização de trabalho - R\$100,00	Não há, no projeto sob sanção, previsão de necessidade de autorização para que o migrante possa trabalhar. Há apenas o visto temporário para fins de trabalho, que já conta com referência específica na tabela do Anexo. Portanto, não merece prosperar a previsão sem relação com a norma, o que contraria a exigência de clareza, precisão e ordem lógica das disposições normativas, além de configurar-se inconstitucional a falta de elementos que definam de modo suficiente a prestação estatal objeto de remuneração pela exação

## ANEXO A

### **CARTA ABERTA SOBRE O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO NO DECRETO 9.199 DE 20 DE NOVEMBRO DE 2017**

São Paulo, 15 de novembro de 2017

#### **Carta aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da Lei 13.455/17 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova Lei de Migração**

Nós, organizações da sociedade civil, organismos internacionais, acadêmicos, imigrantes e refugiados presentes na reunião pública sobre a regulamentação da nova Lei de Migração, realizada em 15 de novembro de 2017, no auditório da Missão Paz, em São Paulo, participamos e contribuímos desde o ano de 2014 no processo de construção desta Lei sancionada pelo Presidente da República em 24 de maio de 2017.

A Lei 13.445/2017 é uma conquista fruto de anos de trabalho e articulação das organizações da sociedade civil e coletivos de migrantes no Brasil, com a academia, organismos internacionais, órgãos governamentais e parlamentares. Inspirada nas reformas pioneiras como a da Argentina, desenha uma política de Estado para as migrações que abandona o paradigma da segurança nacional e promove uma série de princípios de direitos humanos adequando-se à Constituição Federal de 1988, orientando-se pelo princípio da igualdade e não discriminação. Tal caráter é essencial para a salvaguarda dos direitos humanos, patamar básico para o respeito à dignidade de toda a pessoa humana.

Ao longo da tramitação legislativa, as observações feitas por entidades da sociedade civil foram tratadas de modo respeitoso e a incorporação de sugestões feitas pelas instituições demonstra que é valioso o resultado do diálogo aberto entre os diversos atores (governamentais e sociais), que têm vínculo relevante com o tema das migrações. Frustrou esse processo os 30 vetos feitos no texto da lei pela Presidência da República quando de sua sanção.

Considerando essencial que a discussão pública das normativas de migrações fosse realizada de maneira qualificada, em 24 de abril de 2017, este grupo, acrescido de outros signatários, protocolou um ofício junto ao Ministério da Justiça solicitando ampla transparência e participação social no processo de discussão sobre a regulamentação da lei, como por exemplo, a expansão do Grupo de Trabalho destinado à elaboração da minuta de Decreto, com vistas à inclusão de representantes de organizações da sociedade civil, bem como a de outras esferas do poder público com atuação relevante no tema: Defensoria Pública da União (DPU) e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC-MPF). Solicitou-se também, na ocasião, a realização de Consultas Públicas



(virtuais e/ou presenciais) para permitir a participação dos diversos setores afetados e interessados.

Com o decorrer dos meses outras tentativas de participação foram pleiteadas por diversas organizações, porém sem sucesso. Uma atividade presencial foi realizada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), no dia 04 de agosto de 2017, em São Paulo, no âmbito do Fórum de Participação Social, porém com foco em somente alguns aspectos, diante da complexa gama de temas que deveriam ser tratados pelo decreto. A minuta foi

disponibilizada à sociedade civil apenas um mês antes da entrada em vigor da lei, o que tornou o processo de participação exíguo e insuficiente de proporcionar uma discussão ampla e estruturada que contemplasse plenamente a participação de migrantes, refugiados e atores relevantes e interessados no tema.

O processo de consulta pública on-line teve duração de apenas 13 dias, de 01 a 13 de novembro. Uma reunião pública foi realizada em Brasília no dia 13 de novembro de 2017, contou com pouquíssima representação, devido à distância dos grandes centros de chegada de população imigrante e também ao alto custo de deslocamento.

Assim, mais uma vez, tendo em vista garantir a participação dos principais atores atuantes e residentes em São Paulo e região, em 08 de novembro de 2017, um grupo de 39 organizações e entidades protocolou, junto aos gabinetes dos Ministérios competentes (Casa Civil, Polícia Federal (PF) e para os Ministérios da Justiça, Trabalho e Emprego e das Relações Exteriores), um ofício convidando representantes encarregados do tema para uma reunião pública a ser realizada em 15 de novembro de 2017, em São Paulo.

Após contato telefônico de um agente administrativo do CNIg e da secretária da Divisão de Agenda do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, confirmando a presença de representantes, os subscritos ao ofício mobilizaram-se para comparecer na data, hora e local marcados. Entretanto, nenhum representante compareceu. Assim, apesar da decepção, optou-se por manter a reunião e levantar os pontos de maior preocupação entre os presentes. Cumpre ressaltar que justificativas contribuições e propostas foram, dentro dos esforços possíveis, encaminhadas através de notas técnicas e inseridas em forma de comentários pela consulta on-line. Esperamos que possamos nos fazer ouvir e que nossas preocupações sejam consideradas.

Indicamos a seguir alguns pontos centrais de preocupação com relação à minuta do decreto da nova Lei de Migração:

- Apresenta sérias lacunas postergando, para “atos ministeriais futuros”, critérios e condições para acesso a direitos;
- Mantém possibilidades de arbitrariedades e discricionariedades ao não disciplinar e definir termos amplos previstos em lei, como “atos contrários aos princípios e objetivos constitucionais”;

- Mantém a confusão entre justiça criminal e migração quando condiciona o acesso ao direito de migrar à ausência de antecedentes penais e condenação penal, concretizando uma dupla penalização;
- Mantém a pessoa aguardando expulsão no Brasil sem a possibilidade de regularização migratória;
- A minuta contradiz a Lei, que garante a não criminalização de migrantes por sua condição migratória, e prevê a prisão de migrantes devido à sua condição migratória;
- Inclui previsão de prisão para fins administrativos, prática vedada pela Constituição Federal;
- Dificulta ou restringe as possibilidades de reunião familiar;
- Reduz de 90 para 30 dias o prazo para que o migrante se apresente à Polícia Federal após publicação no D.O.U., em vista de regularizar documentos/residência permanente;
- Não estabelece parâmetros sobre as condições, prazos e requisitos para a emissão do visto humanitário, uma vez que se trata de um dos temas mais emblemáticos do novo conjunto normativo sobre Migrações no Brasil;
- Cria um sistema complexo e intrincado de tipologias de vistos e residências, atrelando o acesso a documentos às motivações, ocupações e condições limitadas e provisórias;
- Restringe a obtenção de visto de trabalho e não esclarece o que quer dizer com prioridade para "mão-de-obra estratégica", mantendo a lógica seletiva do Estatuto do Estrangeiro;
- Mantém a atual prática do uso do "protocolo" que restringe o acesso a direitos já garantidos;
- Ao detalhar apenas alguns motivos ("por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política") que determinam a "não devolução", reduz o conceito de refúgio, na medida em que essas não são as únicas razões que ameaçam a vida das pessoas;
- Dá poder a PF para disciplinar via portaria sobre matérias centrais (como deportação, expulsão e repatriação). A PF, no entanto, é um ente subordinado que aplica as normativas e não pode regulá-las ou ser discricionário na matéria. É aplicador da normativa e não formulador das regras;
- Não há prazos previstos para edições dos atos complementares, tampouco a previsão de participação social em suas elaborações.

As organizações consideraram, pelas razões acima expostas, que caso aprovada sem alterações substanciais a minuta não cumprirá com a sua finalidade de detalhar e tornar efetiva a mudança do paradigma em prol da garantia dos direitos humanos proposta pela Lei nº 13,445/17. Mas, legislará sobre a questão migratória em sentido contrário ao espírito da lei e em desacordo com a Constituição Federal de 1988, o que dará ensejo às medidas judiciais cabíveis.

- Presentes na reunião: 1. Bibli-ASPA - Biblioteca/Centro de Pesquisa América do Sul, Países Árabes e África  
 2. CAMI - Centro de Apoio e Pastoral do Migrante  
 3. Caritas Arquidiocesana de São Paulo  
 4. CDHIC - Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante

5. CELS - Centro de Estudios Legales e Sociales
6. CEM - Centro de Estudos Migratórios
7. Conectas Direitos Humanos
8. CUT - Central Única dos Trabalhadores
9. Diana Zacca Thomaz, doutoranda Wilfrid Laurier University, Canadá
10. Grupo de Trabalho Migrações e Refúgio da Defensoria Pública da União
11. ITTC - Instituto Terra Trabalho e Cidadania
12. Missão Paz
13. Profa. Dra. Bela Feldman-Bianco - Comitê Migrações e Deslocamentos da Associação Brasileira de Antropologia (ABA)
14. Profa. Kelly Pellizari - pesquisadora e coordenadora do Projeto de Pesquisa "Relações de trabalho e imigração", da UFMT
15. ProMigra - Programa de Promoção do Direito dos Migrantes
16. RESAMA - Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais
17. SEFRAS - Serviço Franciscano de Solidariedade
18. SIMN Brasil - Scalabrini International Migration Network
19. SPM - Serviço Pastoral dos Migrantes

Instituições que não estavam presentes, mas que apoiam o manifesto:

20. ASBRAD - Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude
21. Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
22. Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio
23. Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UNISINOS
24. Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade de Campinas - UNICAMP
25. Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Estadual da Paraíba - UFPB
26. Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UFRJ
27. Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Roraima - UFRR 2
28. Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
29. Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal do ABC - UBABC
30. Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
31. CEDPIR - Centro de Estudos de Direito e Política de Imigração e Refúgio da Fundação Casa Rui Barbosa
32. CEPRI - Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes da Fundação Casa Rui Barbosa
33. CMDH - Centro Migrações e Direitos Humanos - Diocese de Roraima
34. Coletivo Rede Migração Rio
35. Comunidade da República Democrática do Congo
36. ESF - Espacio Sin Fronteras
37. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - USMS
38. Instituto Igarapé
39. Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB)
40. Observatório das Metrôpoles de São Paulo - PUC-SP
41. Observatório das Migrações de São Paulo

42. Observatório das Migrações em Santa Catarina
43. PAL - Presença da América Latina
44. RCR - Rede Católica de Rádios
45. SIGNIS Brasil
46. SJN - Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados
47. Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS