

# A nova Lei de Migrações e a necessária mudança da racionalidade migratória no Brasil

Angelica Furquim<sup>1</sup>  
Tatyana Scheila Friedrich<sup>2</sup>

## 1. Introdução

A redemocratização do Estado e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil requerem que a proteção à pessoa migrante seja aplicada com base nos valores prevalentes na sociedade brasileira pós-ditadura, albergados no Estado Democrático de Direito<sup>3</sup>. Ora, a atual política migratória consubstanciada no Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), entretanto, denota o contrário, apesar de serem boas as perspectivas em sentido inverso, agora com o advento da Lei 13.445/2017.

A migração não é uma pauta essencialmente do Direito, contudo apresenta uma importante faceta jurídica que pode influenciar na realidade social, "*se a lei for boa*"<sup>4</sup>. A questão da migração não termina e nem pode terminar meramente com a entrada do migrante no território nacional: o sucesso de uma política migratória está estreitamente relacionado em como o Estado, destino do migrante, o *receberá* e quais medidas esse Estado adotará durante toda sua estada<sup>5</sup>. A boa política de acolhimento deve inserir em sua lógica, todos os estrangeiros: sejam documentados ou indocumentados, regulares ou

---

<sup>1</sup> Mestranda, advogada, angelica.furq@gmail.com.

<sup>2</sup> Pós-doutora, docente da UFPR, tatyanafriedrich@yahoo.com.

\*Artigo escrito com base na apresentação realizada no VIII Seminário de Sociologia e Política, da UFPR, em maio de 2017. (Grupo de Trabalho 11 – Migrações internacionais e novas diásporas).

<sup>3</sup> FRIEDRICH, Tatyana Scheila, GEDIEL, José Antônio Peres. **Refúgio, Migrações e Hospitalidade:** lições jurídicas e experiência em projeto de pesquisa e extensão na Universidade Federal do Paraná. *In:* Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 2014, p. 229-244, p. 234-235.

<sup>4</sup> "*Desde logo, afirmamos que temos consciência de que a imigração não é um problema essencialmente jurídico, apesar de apresentar uma importante faceta jurídica que pode influir de alguma forma na realidade social, se a lei for boa.*" LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração:** o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de Direitos Humanos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009, p. 87.

<sup>5</sup> DOS SANTOS, Luan Felipe, ASSUNÇÃO, Thiago. **Política de migração brasileira:** o que esperar de uma política respaldada no Estatuto do Estrangeiro de 1980? Disponível em <[http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/12\\_LF.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/12_LF.pdf)> Acesso em 18 abr. 2017. p. 9.

irregulares. Torna-se essencial abordar o tema a partir de uma perspectiva que considere tanto suas causas<sup>6</sup>, como seus efeitos.

Nessa senda, o que se pretende é esboçar de forma crítica os possíveis passos a serem dados na política migratória brasileira em direção aos Direitos Humanos. O primeiro começa com o abandono da racionalidade instituída pelo antigo Estatuto do Estrangeiro, recém substituído por uma normativa que represente e consolide tal giro paradigmático na fundamentação da política migratória nacional. Nesse sentido, a Lei 13.445/2017 se apresenta como uma avenida possível para a concretização de tal empreitada.

Nesse contexto, apresentar-se-á o panorama geral da racionalidade trazida pela nova legislação, vista como um dos longos passos a serem dados nesta trajetória, não negligenciando, entretanto, suas fraquezas. Não se busca com o presente artigo esgotar a temática. Pelo contrário, pretende-se saudar alguns de seus avanços; incitar seu debate e reflexão; provocar e questionar sua inércia; e, pretensiosamente, iluminar a caminhada em direção aos Direitos Humanos e à hospitalidade.

Lança-se aqui o impulso para uma longa e intensa – porém profícua – jornada ao encontro dos Direitos Humanos na temática das migrações. Para tanto, vale lembrar a pretensão de Lopes: sem negar que o contato entre culturas possa, de fato, ter aspectos negativos – pretende-se aqui fazer florescer aqueles positivos – *"contra o estranhamento, o diálogo; contra o temor às diferenças, o crescimento pelas diferenças; contra o egoísmo, a solidariedade; contra a prevalência da segurança nacional, o respeito pelos direitos humanos."*<sup>7</sup>

## **2. Estatuto do Estrangeiro: rastros de uma política migratória anacrônica e discriminatória**

O Direito vale-se de uma ambivalência: ora permitindo o tratamento de migrantes como corpos vulneráveis, passíveis de proteção e cuidado, ora relegando-lhes ao completo abandono – senão os expulsando – a depender de seu status<sup>8</sup>. Rememorando as reflexões de Derrida, o Direito não contempla o acolhimento

---

<sup>6</sup> A título exemplificativo: falta de desenvolvimento, desrespeito aos Direitos Humanos, desastres naturais, pobreza, instabilidades políticas, etc.

<sup>7</sup> LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. op. cit., p. 85.

<sup>8</sup> GODOY, Gabriel Gualano de. **Asilo e hospitalidade: sujeitos, política e ética do encontro**. 2016. 298 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016, p. 29.

incondicional; e não raras vezes, a desproteção é *gerada* pelos próprios países que supostamente lhes proporcionariam acolhida. Coloca-se, assim, num cenário marcado por conflitos armados, separatismos étnicos e instabilidades institucionais, em xeque a proteção da pessoa humana, especialmente quando se leva em conta o crescimento de medidas e políticas restritivas, notadamente a partir dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001.

Ora, nesse panorama, "*o que é um estrangeiro? O que seria uma estrangeira?*"<sup>9</sup> Aqui, recorre-se novamente a Derrida, para quem esta pessoa,

não é apenas aquele ou aquela no estrangeiro, no exterior da sociedade, da família, da cidade. Não é o outro, o outro inteiro relegado a um fora absoluto e selvagem, bárbaro, pré-cultural ou pré-jurídico, fora e aquém da família, da cidade, da nação ou do Estado. A relação com o estrangeiro é regulada pelo direito, pelo devir-direito da justiça.<sup>10</sup>

A política migratória brasileira é centralmente marcada pelos ditames da Lei 6.815/80, o Estatuto do Estrangeiro, um excerto do ordenamento jurídico formulado sob a Constituição de 1967 a partir de uma visão de mundo que enxerga o estrangeiro (doravante, migrante) como suspeito, como um criminoso em potencial. Através de uma política seletiva e restritiva de direitos, o instrumento define o (i)migrante por exclusão e regula sua entrada a condições arbitrárias fundamentadas na nocividade "*à ordem pública ou aos interesses nacionais*".<sup>11</sup>

A normativa enuncia a política de imigração por meio de dois comandos: *i)* a defesa do trabalhador nacional e, *ii)* a atração de mão de obra qualificada. Há uma clara ênfase do interesse nacional, do aspecto da soberania em detrimento da vontade, ou da necessidade, do migrante em permanecer em território nacional, o que fica evidente já em seu primeiro artigo: "*em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais*"<sup>12</sup>. No mesmo sentido, o artigo segundo deixa claro que na aplicação do Estatuto "*atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.*"

---

<sup>9</sup> DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade**. São Paulo: Escuta, 2003, p. 65.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O Estatuto do Estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e desenvolvimento humano**. 2016. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 16.

<sup>12</sup> FRIEDRICH, Tatyana Scheila, GEDIEL, José Antônio Peres. op. cit., p. 233.

A Lei 6.815/1980 foi editada no fim do regime civil-militar brasileiro (1964-1985) e tem como fundamento teórico a Doutrina de Segurança Nacional, a qual baseava a estratégia dos governos dos generais para o atendimento dos Objetivos Permanentes da nação, pensados e redigidos por teóricos, militares e civis, ligados à Escola Superior de Guerra (ESG)<sup>13</sup>. Nesse sentido, Kenicke aponta que a Doutrina de Segurança Nacional foi uma formulação teórica que decorreu da ideia de defesa do Estado e de sua nação, e esteve presente principalmente nos escritos de pensadores militares<sup>14</sup>. A expressão “*segurança nacional*” teve seu significado reinterpretado de acordo com o contexto histórico e conforme as relações políticas de força se refaziam no Brasil.<sup>15</sup> É a partir da Escola Superior de Guerra que o termo indeterminado de “*segurança nacional*” passa a ser definido por uma teoria calcada na defesa do Ocidente, do trabalhador nacional e da proteção interna e externa do país contra o “*inimigo*”. Essa doutrina originou-se de trabalhos acadêmicos formulados por professores e alunos da ESG<sup>16</sup>, que apesar do nome, voltava-se também aos estudos estratégicos-políticos em prol do desenvolvimento nacional sob a diretriz da Segurança Nacional<sup>17</sup>.

Ora, o Estatuto do Estrangeiro fez parte de uma estratégia governamental que objetivava precipuamente a defesa do trabalhador nacional e a proteção dos setores industrial e de serviços, marcados pelo desenvolvimento e pelo modelo de substituições de importações<sup>18</sup>.

A normativa prevê as situações de admissão – que se dá na condição de temporário, permanente ou asilado –, entrada, registro e saída de estrangeiros<sup>19</sup>. De base ultranacionalista e protecionista, o instrumento representa um constante entrave jurídico para o estabelecimento de relações migratórias consistentes e para a direção de uma

---

<sup>13</sup> KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. op. cit., p. 18.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Cf. KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. op. cit., p. 19-29.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 33.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 18. Ambígua, entretanto, nesse quesito, já que conflita a busca por imigração de mão-de-obra qualificada para suprir carências específicas do mercado de trabalho brasileiro – a despeito da ausência de políticas públicas que fomentassem sua vinda e a grande burocracia envolvendo sua regularização – com a defesa do trabalhador nacional.

<sup>19</sup> “Não existe a palavra ‘imigrante’ no Estatuto do Estrangeiro, e a palavra Imigração aparece apenas no nome ‘Conselho Nacional de Imigração’ e também para consignar, no parágrafo único do artigo 16, que a opção do país foi a de imigração de mão-de-obra especializada, visando o desenvolvimento do país nas áreas de incremento da produtividade, assimilação de tecnologia e captação de recursos.” LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. op. cit., p. 218.

política migratória inclusiva, baseada na salvaguarda dos Direitos Humanos e que dê oportunidades para o desenvolvimento das capacidades do migrante<sup>20</sup>.

Nessa ordem de ideias, cabe sublinhar ainda três deficiências pontuais: *i)* a restrição ao exercício das mais mezinhas liberdades individuais aos estrangeiros<sup>21</sup> com a fiscalização constante e excessiva do Ministério da Justiça, que acaba por violar o princípio da isonomia e o direito à privacidade<sup>22</sup>; *ii)* a promoção da imigração dirigida, isto é, da concessão de visto permanente condicionada ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada no território nacional<sup>23</sup>; *iii)* o impedimento da regularização migratória e da conversão de vistos. Ademais, observa-se na Lei 6.815/1980, a profusão de normas esparsas, muitas das quais tiveram de ser editadas apenas para simplificar a burocracia restritiva do próprio Estatuto<sup>24</sup>.

### **3. Rumo à hospitalidade: os auspícios de uma nova Lei de Migração**

Ora, uma renovada Lei de Migração deve veicular os mesmos princípios explícitos e implícitos do bloco de constitucionalidade e convencionalidade<sup>25</sup>, pensando-se a efetivação da Constituição Federal de 1988 e dos instrumentos internacionais para a condição jurídica do migrante. Uma política migratória calcada em lei ultrapassada, que tem como objetivo comum a necessidade de selecionar imigrantes sob o fundamento da Segurança Nacional, não corresponde aos novos compromissos e desafios, econômicos e sociais, que se abrem com a distinta realidade social do Brasil e sua projeção internacional<sup>26</sup>. Conforme contribui Milesi,

---

<sup>20</sup> KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. op. cit., p. 13.

<sup>21</sup> LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. op. cit., p. 650.

<sup>22</sup> Art. 30. *O estrangeiro admitido na condição de permanente, de temporário (incisos I e de IV a VI do art. 13) ou de asilado é obrigado a registrar-se no Ministério da Justiça, dentro dos trinta dias seguintes à entrada ou à concessão do asilo, e a identificar-se pelo sistema datiloscópico, observadas as disposições regulamentares; e Art. 120. No curso do processo de naturalização, poderá qualquer do povo impugná-la, desde que o faça fundamentadamente. No mesmo sentido, está a (des)necessária a informação mensal pelos Cartórios de Registro Civil ao Ministério da Justiça dos registros de casamento e de óbito dos estrangeiros. (Art. 45. A Junta Comercial, ao registrar firma de que participe estrangeiro, remeterá ao Ministério da Justiça os dados de identificação do estrangeiro e os do seu documento de identidade emitido no Brasil; Art. 46. Os Cartórios de Registro Civil remeterão, mensalmente, ao Ministério da Justiça cópia dos registros de casamento e de óbito de estrangeiro.)*

<sup>23</sup> Art. 18. *A concessão de visto permanente poderá ficar condicionada, por prazo não-superior a 5 (cinco) anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional.*

<sup>24</sup> KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. op. cit., p. 74.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>26</sup> *Idem*.

o horizonte a ser buscado é o da cidadania universal dos migrantes, que não pode diferir daquela de que é portador o cidadão nacional, configurada no conjunto de direitos inalienáveis, intrínsecos ao ser humano, cujo respeito e proteção não podem divergir por que a pessoa nasceu aqui ou ali, ou porque é portadora desta ou daquela nacionalidade.<sup>27</sup>

Nesse sentido, cada ser humano deve ter garantido o *direito de migrar*, bem o correlato direito de *não ser obrigado a migrar*:

o Estado deve estar preocupado em eliminar as causas estruturais que induzem milhares de brasileiros a sair do país. Em outros termos, o legislador, ao tratar dos mecanismos de gestão da questão migratória não pode tratá-la de forma isolada, desligada de outras questões sociais, econômicas e políticas da conjuntura do País.<sup>28</sup>

Traz-se, nesse cenário, a Lei de Migração, sancionada e publicada no Diário Oficial da União em 25/5/2017.

O primeiro grande avanço trazido pelos auspícios da nova legislação diz respeito ao singelo – porém fundamental – aspecto da conceitualização. Abandona-se o uso – tão reiterado e exclusivo no Estatuto do Estrangeiro – do vocábulo "*estrangeiro*". Trata-se, afinal, da Lei de Migração, em que pese talvez fosse ainda mais acertado chamá-la de lei de *migrações*, no plural. Nesse sentido, o projeto faz a distinção conceitual entre: *migrante, imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida*<sup>29</sup>. Busca assim, dar o primeiro passo ao encontro do outro, tratando-o não como o estranho

---

<sup>27</sup> MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração**: a perspectiva dos Direitos Humanos. Disponível em <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/por\\_uma\\_nova\\_lei\\_migracao.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/por_uma_nova_lei_migracao.pdf)> Acesso em 27 abr. 2017.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> "§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se: I (vetado) 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;

II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em um município fronteiriço de país vizinho; 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; VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por qualquer Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto no 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecido pelo Estado brasileiro."

("l'étrange"), estrangeiro, mas como aquele que – assim como eu – desloca-se pelo globo. Migrar, afinal, é um direito humano, "qualquer um de nós já migrou ou pode migrar um dia. O verbo do estrangeiro é estar, não ser. No fundo, o estrangeiro não existe, ou somos nós mesmos, por vezes até em nossa pátria"<sup>30</sup>.

Importante passo na caminhada ao encontro dos Direitos Humanos é o aporte principiológico consagrado no bojo da lei a ser aprovada, consoante ao arcabouço da Constituição Federal de 1988 e ao mesmo tempo, dos compromissos consubstanciados em instrumentos de proteção internacional assumidos pelo Brasil<sup>31</sup>.

Nesse sentido, cumpre saudar que o projeto de lei dá ênfase à universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos. Universalidade, eis que clama pela extensão universal dos direitos, partindo-se do pressuposto de que a condição de pessoa é, *per se*, requisito único para sua titularidade.<sup>32</sup> Indivisibilidade, porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos, culturais e vice-versa, de forma que quando um deles é violado, também são os demais<sup>33</sup>.

Outro passo: a consagração do princípio da igualdade, consubstanciado precipuamente no exposto repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; na enunciação pela não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional e ainda, na garantia do acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. Nessa senda, almeja-se também garantir, expressamente ao (i)migrante, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

---

<sup>30</sup>VENTURA, Deisy. **Qual a política migratória do Brasil?** Disponível em <<http://diplomatie.org.br/qual-a-politica-migratoria-do-brasil/>> Acesso em 15 abr. 2017.

<sup>31</sup> A exemplo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967), da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954), da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

<sup>32</sup> "Vale dizer, a para a Declaração Universal a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos. A universalidade dos Direitos Humanos traduz a absoluta ruptura com o legado nazista, que condicionava a titularidade de direitos à pertinência à determinada raça (a raça pura ariana)." (FACHIN, Melina Girardi. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 142.)

<sup>33</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 45. Nesse ordem de ideias, observa Piovesan que "apresentando os direitos humanos como uma unidade indivisível, revela-se esvaziado o direito à liberdade, quando não assegurado o direito à igualdade e, por sua vez, esvaziado revela-se o direito à igualdade, quando não assegurada a liberdade" (p. 45).

Ora, a oposição entre nacionais e estrangeiros "*revela sempre uma desigualação, que se costuma justificar pela nacionalidade como critério diferenciador*"<sup>34</sup>. De fato, o que se vê, na prática, é que se parte sempre de uma distinção sobre a nacionalidade para depois averiguar se, apesar da diferença, os migrantes merecem usufruir os mesmos direitos que os nacionais<sup>35</sup>.

É bastante comum o relato de migrantes<sup>36</sup>, no sentido da discriminação, principalmente na esfera do trabalho – na busca por trabalho – e até mesmo na abertura de contas bancárias em instituições financeiras. No âmbito da procura por trabalho, uma das principais práticas relatadas é a imposição, por grandes empresas, de requisitos sabidamente de difícil ou impossível acesso a migrantes em situação de vulnerabilidade. Nessa ordem de ideias, em resposta a essa realidade, proclamam-se na nova lei alguns direitos profundamente impactantes da vida cotidiana de migrantes, a exemplo da garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador; o direito a abertura de conta bancária e a vedação a exigência ao migrante de prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública.

Em outro grande movimento rumo ao horizonte dos Direitos Humanos, aponta-se como fundamental o princípio da não criminalização da (i)migração, aliado à promoção da entrada regular e da regularização documental.

Sobre o atual aspecto da criminalização, a lúcida ponderação de Ventura apresenta uma crítica: "*contrariando a maioria dos estudos realizados a respeito, diz-se que o estrangeiro rouba os empregos dos nacionais, abusa dos serviços do Estado e eleva os índices de criminalidade, o que faz dele uma ótima desculpa para os perenizados déficits públicos*"<sup>37</sup>. Isso porque, em sociedades nostálgicas, homogêneas e individualistas, a pluralidade de cores e de expressões culturais gera grande mal-estar<sup>38</sup>. Desse modo, aponta:

Em algumas grandes democracias ocidentais, tornou-se crime ajudar uma pessoa sem documentos – o que os franceses chamam de “delito de solidariedade”. Locais de espera pela regularização migratória transformam-se em “campos de retenção”, onde se amontoam desvalidos,

---

<sup>34</sup> LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. op. cit., p. 87.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Relato de migrantes à equipe técnica da Cáritas Brasileira Regional Paraná, entidade da sociedade civil que presta apoio o refugiados e solicitantes de refúgio.

<sup>37</sup> VENTURA, Deisy. op. cit..

<sup>38</sup> Idem.



apresentados como potenciais criminosos ou interesseiros abusadores das benesses do mundo rico.<sup>39</sup>

E acertadamente, Ventura observa que a realidade demonstra, em verdade, que o migrante não quer problemas com a polícia<sup>40</sup>: "*se ele tem documentos, quer mantê-los; caso não os possua, ou estiver tentando obtê-los, é fundamental que passe despercebido*"<sup>41</sup>. Ora,

todo tráfico ilícito, em particular o de pessoas, precisa, sem lugar a dúvidas, ser investigado e combatido. No entanto, não há contradição entre uma boa política de segurança e uma política migratória pautada pelos direitos humanos, capaz de oferecer a perspectiva de integração social, sobretudo por meio do trabalho digno.<sup>42</sup>

No imenso trajeto, apresenta-se ainda a consagração do princípio da acolhida humanitária. Ora, insere-se no rol dos vistos temporários concedidos pelo Brasil aquele destinado à acolhida humanitária, o que na prática implica em uma ampliação da legislação brasileira a situações de migrações de vulnerabilidade não abarcadas pelos institutos do refúgio e do asilo.

Cabe aqui, em uma digressão/distinção conceitual, rapidamente ponderar acerca da diferenciação entre tais categorias.

A lei brasileira reconhece 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;

Também o Estado brasileiro incorporou em sua legislação o conceito de refugiado proposto pela Declaração de Cartagena, dispondo no artigo 1º, inciso III, que será reconhecido como refugiado aquele que "*devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade e buscar refúgio em outro país*".

Por outro lado, no que concerne ao instituto do asilo, consolidou-se no Brasil, a exigência de que, em um plano subjetivo, o futuro asilado seja um estrangeiro, cuja

---

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Idem.

natureza de conduta seja *política*, não caracterizando crime comum ou ato contrário aos propósitos e princípios das Nações Unidas<sup>43</sup>. Assentou-se, ainda, a condição de atualidade da perseguição política. O asilo é, afinal, um direito do Estado e não do indivíduo, de forma que sua concessão é, conforme a visão mais tradicional, discricionária, desprendida de ingerência internacional de outro Estado ou até mesmo do próprio indivíduo solicitante<sup>44</sup>.

Assim, importa notar que, embora distintos, ambos os termos partem de um contexto comum: o acolhimento daquele que sofre uma perseguição e que por isso não pode valer-se da proteção de seu local de nacionalidade ou residência<sup>45</sup>. No cenário latino-americano, partindo desse *múnus* comum, os institutos apresentam, ainda, um caráter de complementariedade, tanto em relação aos sistemas nacionais de proteção, quanto entre si, já que o asilo é tido como abrangente, podendo ser utilizado quando da impossibilidade de aplicação do instituto mais específico do refúgio<sup>46</sup>. Conforme analisa Piovesan, ambos os institutos se identificam por constituírem uma medida unilateral, destituída de reciprocidade e sobretudo por objetivarem fundamentalmente a proteção da pessoa humana<sup>47</sup>.

Ademais, na esteira da proteção a pessoa migrante em situação de vulnerabilidade, importa mencionar ainda a proteção conferida pelo projeto de lei à pessoa apátrida, associada aos esforços para a redução da apatridia. No mesmo sentido, vanguardista, o projeto garante expressamente os direitos originários de povos indígenas e populações tradicionais, conferindo-lhes, em especial, o direito à livre circulação de terras tradicionalmente ocupadas.

Ainda, em mais um passo à proteção dos Direitos Humanos, a normativa em potencial tutela também a proteção de emigrantes brasileiros que vivem no exterior, não limitando a assistência jurídica integral apenas ao território brasileiro. Nesse sentido,

---

<sup>43</sup> Artigo 14º da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948)1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

<sup>44</sup> Uma leitura a partir das lentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos compreende que o asilo passou também a ser regido por tratados e declarações de direitos humanos que geram a vigilância internacional de decisões outrora totalmente livres dos Estados. (RAMOS, André de Carvalho, RAMOS, André de Carvalho. **Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas**. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis de. 60 anos de ACNUR. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 15-44, p. 20.)

<sup>45</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>46</sup> JUBILUT, Liliana Lyra, **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico**. São Paulo: Método, 2007, p. 36.

<sup>47</sup> PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 265.

destaca-se que, enquanto princípios e diretrizes ao emigrante brasileiro, o projeto expressamente estimula a promoção de condições de vida digna, por meio, entre outros, da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura. Ainda, estimula o esforço de desburocratização, atualização e modernização do sistema de atendimento, com o objetivo de aprimorar a assistência ao emigrante.

Não obstante, embora aproxime substancialmente a política migratória aos compromissos assumidos pelo Brasil na proteção da pessoa migrante, observa-se que a nova lei, na forma como apresentada no projeto de lei, também não está livre de vícios e carece de instrumentos que permitam seu efetivo encontro aos Direitos Humanos.

Importante seria, a título exemplificativo, que o projeto estabelecesse limites às detenções em zonas primárias de fronteira, em razão da necessidade de fiscalização e eventual regularização migratória. Conforme critica Severo:

é preciso que haja parâmetros para o estabelecimento de prazos máximos de detenção, o devido acesso a procedimentos de regularização, e condições mínimas de alojamento condizentes com a dignidade humana, até que seja definida a situação migratória dos estrangeiros inicialmente inadmitidos no país. O artigo 39 não estabelece qualquer parâmetro nesse sentido.<sup>48</sup>

No mote da desburocratização, não aventou-se a oportunidade de desburocratizar o procedimento de opção de nacionalidade brasileira, para quem é filho de brasileiro. Isso porque a opção de nacionalidade foi prevista de forma genérica. Entretanto, seria

salutar que a opção de nacionalidade deixasse de ser um processo judicial de competência federal, de jurisdição voluntária, passando a ser formalizada em cartório. A simplificação do procedimento deveria estabelecer, de forma mais clara, que se trata de direito potestativo, para cujo exercício basta a comprovação da filiação, sem a necessidade de comprovar residência no Brasil e a intenção de aqui permanecer.

Finalmente, e talvez mais sensível às expectativas para um pleno encontro à hospitalidade, a redação do projeto de lei perde a oportunidade<sup>49</sup> de dissociar a autoridade migratória da autoridade policial, ou seja, o controle migratório continua sendo realizado pela Polícia Federal, "*cujos serviços são em grande parte terceirizados,*

---

<sup>48</sup> Idem.

<sup>49</sup> Idem.

*desprovidos de formação e mal remunerados*"<sup>50</sup>, denotando-se o ranço de uma abordagem ainda criminal. Nesse sentido, a reflexo das práticas correntes,

ao buscar a regularização, o migrante, não raro, encontra um calvário, com a exigência de documentos que sabidamente ele não tem condições de apresentar. Num círculo vicioso, a constância da irregularidade gera mais precariedade.<sup>51</sup>

É urgente rever o papel da Polícia Federal em matéria de migração: essa relevância está amparada nas reais necessidades do migrante, *"que mais têm relação com o desafio que é se adaptar ao novo e superar paradigmas do que fazer parte de um processo essencialmente inquisitório"*<sup>52</sup>. Nesse sentido, Lopes ainda observa:

É na fronteira que se dá o primeiro contato do estrangeiro no país, justamente com os órgãos de polícia de fronteiras (a Polícia Federal). No entanto, os órgãos de polícia, até mesmo em razão de sua precípua função, necessitam suspeitar, controlar, duvidar e, às vezes, dificultar a circulação do indivíduo investigado.<sup>53</sup>

Torna-se patente que os processos mentais essenciais ao exercício da função de polícia *"não induzem propriamente a um comportamento aberto, acolhedor, professoral, informativo"*<sup>54</sup> que o migrante necessita.

#### **4. Considerações Finais**

Possíveis encontros aos Direitos Humanos começam com a reflexão. Contrapor o anacrônico viés da Doutrina de Segurança Nacional aos Direitos Humanos é um passo extremamente positivo. No entanto, como preocupa-se Lopes, o perigo é que na nova lei apenas inclua-se a expressão "Direitos Humanos", e, em sua aplicação mantenha-se o espírito da lei antiga<sup>55</sup>. Entende-se que, concretamente, o advento da nova lei representa um grande passo nessa caminhada, de forma que cada segmento apontado (sem excluir os demais) evidencia lacunas preenchidas. Entretanto, para além do aparato normativo, sua regulamentação e implementação são necessárias. Ora, a virada paradigmática deve ser também auferida na prática. Deve ser uma virada paradigmática em tratamento, a

---

<sup>50</sup> VENTURA, Deisy. op. cit..

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> DOS SANTOS, Luan Felipe, ASSUNÇÃO, Thiago. op. cit., p. 08.

<sup>53</sup> LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. op. cit., p. 566.

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Ibidem, p. 652.

partir de uma visão crítica de seu instrumental, já que “a utilização acrítica do ‘instrumental teórico’ dos direitos humanos não servirá para nada mais do que reproduzir as relações sociais da forma como estão hoje”<sup>56</sup>. Com isso em mente, a lei, em que pese seus percalços, não representa o horizonte, mas *um dos* possíveis horizontes aos Direitos Humanos, cada qual interdependente, e, sem dúvidas, essencial.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Brasília, DF, 1980.

BRASIL. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Brasília, DF, 1980.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 2.516/15**. Brasília, DF, 2015.

DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade**. São Paulo: Escuta, 2003.

DOS SANTOS, Luan Felipe, ASSUNÇÃO, Thiago. **Política de migração brasileira: o que esperar de uma política respaldada no Estatuto do Estrangeiro de 1980?** Disponível em <[http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/12\\_LF.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/12_LF.pdf)> Acesso em 18 abr. 2017.

GODOY, Gabriel Gualano de. **Asilo e hospitalidade: sujeitos, política e ética do encontro**. 2016. 298 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

FACHIN, Melina Girardi. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila, GEDIEL, José Antônio Peres. **Refúgio, Migrações e Hospitalidade: lições jurídicas e experiência em projeto de pesquisa e extensão na Universidade Federal do Paraná**. In: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 2014, p. 229-244.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico**. São Paulo: Método, 2007.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O Estatuto do Estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e desenvolvimento humano**. 2016. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

---

<sup>56</sup> Ibidem, p. 106.

MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração:** a perspectiva dos Direitos Humanos. Disponível em [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/por\\_uma\\_nova\\_lei\\_migracao.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/por_uma_nova_lei_migracao.pdf) Acesso em 27 abr. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 2014

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e Justiça Internacional.** 4 ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Asilo e Refúgio:** semelhanças, diferenças e perspectivas. *In:* RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis de. 60 anos de ACNUR. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 15-44.

SEVERO, Fabiana. **Nova Lei de Migração traz avanços aos Direitos Humanos, mas pode ser aprimorada.** Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-ago-16/fabiana-severo-lei-migracao-ainda-aprimorada>>. Acesso em 26 abr. 2017.

VENTURA, Deisy. **Qual a política migratória do Brasil?** Disponível em <http://diplomatique.org.br/qual-a-politica-migratoria-do-brasil/>> Acesso em 15 abr. 2017.