

GEOVANA DE OLIVEIRA

**VULNERABILIDADE DOS IMIGRANTES: desafios e garantias no
ordenamento jurídico brasileiro**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2023

GEOVANA DE OLIVEIRA

**VULNERABILIDADE DOS IMIGRANTES: desafios e garantias no
ordenamento jurídico brasileiro**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho Científico do curso de Direito da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do professor M.e. Juraci Rocha Cipriano.

ANÁPOLIS – 2023

GEOVANA DE OLIVEIRA

**VULNERABILIDADE DOS IMIGRANTES: desafios e garantias no
ordenamento jurídico brasileiro**

Anápolis, ____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por insistirem e investirem em mim e no meu futuro,
Ao meu esposo, por compartilhar comigo as alegrias e o caminho árduo até aqui,
Minha mais sincera gratidão.

“Existem coisas melhores adiante do que qualquer outra que deixamos para trás.”

— C.S. Lewis

RESUMO

O presente estudo aborda a temática 'Vulnerabilidades dos Imigrantes: desafios e garantias no ordenamento jurídico brasileiro'. O objetivo geral foi analisar os textos legais relacionados aos imigrantes e identificar as garantias e vulnerabilidades na tratativa para com estes. Em caráter específico, o objetivo foi analisar o fenômeno da migração; examinar os direitos dos imigrantes sob a ótica dos direitos humanos; e investigar os aspectos legais e os direitos fundamentais do imigrante em solo brasileiro. A metodologia utilizada foi de caráter bibliográfico, com artigos e livros de diferentes doutrinadores como André Carvalho Ramos; Lílana Lyra Jubilut; Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana; Sílvia Menicucci Apolinário; Rossana Rocha Reis; Marcelo Dias Varella e João Carlos Jarochinski Silva, além de legislações internacionais e nacionais que versam sobre a matéria. Diante do estudo realizado, pode-se concluir a importância da matéria e da discussão, visto que faz apenas setenta e cinco anos da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que consagrou a tutela dos direitos humanos em âmbito internacional. Observou-se que a legislação brasileira apresenta dispositivos compatíveis com os princípios da Constituição Federal e com as responsabilidades assumidas internacionalmente. Porém, estes dispositivos são recentes e, em parte por isso, o Brasil ainda carece de políticas nacionais específicas. Essa e outras carências apontaram para uma fragilidade na regulamentação da Lei da Migração.

Palavras-chave: Imigrante; Direitos Fundamentais; Garantias; Vulnerabilidades. Lei da Migração.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – O FENÔMENO DA MIGRAÇÃO.....	3
1.1 Conceitos e espécies	3
1.2 Migrações forçadas e voluntárias.....	6
1.3 Fluxos migratórios	10
CAPÍTULO II – O IMIGRANTE SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS.....	13
2.1 Os direitos humanos: histórico e contemporaneidade.....	13
2.2 Direito Internacional da Mobilidade Humana.....	16
2.3 A abrangência do Direito Internacional da Mobilidade Humana: tratados internacionais.....	19
CAPÍTULO III – O IMIGRANTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO ...	23
3.1 O Estatuto do Estrangeiro, o Estatuto dos Refugiados e a figura do imigrante no ordenamento jurídico brasileiro	23
3.2 A Constituição Federal de 1988: a garantia aos direitos fundamentais.....	27
3.3 A Lei de Migração e as vulnerabilidades no tratamento ao imigrante	31
CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38

INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a temática 'Vulnerabilidades dos Imigrantes: desafios e garantias no ordenamento jurídico brasileiro'. A seleção deste tema ocorre frente às discussões presentes na sociedade contemporânea a respeito do fenômeno migratório e dos direitos concernentes ao grupo de migrantes.

Os fluxos migratórios nas últimas décadas foram mistos, o que significa dizer que existe a espécie de migração forçada e a voluntária. A migração forçada, principalmente quanto ao refúgio, possui uma normativa internacional vinculativa, mas a migração voluntária carece de dispositivos específicos. Diante disso, discute-se a presença de leis no ordenamento jurídico brasileiro a respeito das questões migratórias.

O objetivo deste estudo foi analisar os textos legais relacionados aos imigrantes e identificar as garantias e vulnerabilidades na tratativa para com estes. Além disso, em caráter específico, objetivou-se analisar o fenômeno da migração; examinar os direitos dos imigrantes sob a ótica dos direitos humanos; e, por fim, investigar os aspectos legais e os direitos fundamentais garantidos ao imigrante em solo brasileiro.

A metodologia utilizada foi de caráter bibliográfico, com artigos e livros de diferentes doutrinadores como André Carvalho Ramos; Liliana Lyra Jubilut; Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana; Sílvia Menicucci Apolinário; Rossana Rocha Reis; Marcelo Dias Varella; João Carlos Jarochinski Silva; André Braz Golgher; Sidney Guerra; Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e Jeannine Tonetto de Aguiar. Foram

utilizadas legislações internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto do Refugiado, e leis nacionais sobre a migração, como o Estatuto do Refugiado (Lei n. 9.474, de 1997) e a Lei da Migração (Lei n. 13.445, de 2017).

Para responder aos objetivos propostos, o presente estudo monográfico encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro abordou as categorias de migração, apresentando seus conceitos e o que as diferencia, com ênfase no motivo da saída do país de origem e, por fim, como os fluxos migratórios influenciaram na atenção aos seus direitos nas últimas décadas.

O segundo capítulo destacou o histórico e a importância dos Direitos Humanos e salientou-se sua influência para a instituição e consagração do Direito Internacional da Mobilidade Humana, ramo especializado na tutela dos direitos dos imigrantes. Em derradeiro, foram referidos os pactos e tratados internacionais existentes sobre a matéria.

E por fim, o terceiro e último capítulo focou na figura do imigrante em território brasileiro, apresentando a maneira como era enxergado e a evolução dos seus direitos em dispositivos nacionais. Enfatizou a alteração promovida pela Redemocratização, em especial com a promulgação da Constituição Federal, que passou a garantir a tutela de seus direitos fundamentais. Abordou, a partir disso, as leis vigentes, como o Estatuto do Refugiado e a Lei da Migração, examinando os avanços e as possíveis vulnerabilidades.

CAPÍTULO I – O FENÔMENO DA MIGRAÇÃO

O presente capítulo analisa o fenômeno da mobilidade humana, em especial a transfronteiriça internacional, sob a ótica do Direito Internacional e dos Direitos Humanos. Neste sentido é apresentado o conceito de migração e suas espécies, tratados internacionais e a abrangência jurídica sobre o referido.

1.1 Conceitos e espécies

A migração consiste no processo de saída e atravessamento de uma fronteira internacional ou de uma região interna do Estado, a fim de ingressar em outro Estado soberano ou se deslocar para outra região. Trata-se de um termo abrangente, que abarca não só as ideias de entrada (imigração) e saída (emigração) de um país, como também os processos dos refugiados, pessoas deslocadas internamente, deslocados ambientais e migrantes econômicos (OIM, 2009).

Entretanto, migração e migrante são termos de difícil definição, uma vez que não existem instrumentos jurídicos globais específicos. Os próprios organismos internacionais não chegam a um consenso. Se a compreensão da Organização Internacional para as Migrações (OIM), citada anteriormente, é ampla, o Alto comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) tem um entendimento mais restrito. De acordo com Paulo Gustavo Iansen Sant'ana, os preceitos dispostos pela ACNUR apontam que

(...) migrante refere-se ao indivíduo que cruza uma fronteira internacional com a intenção de permanecer no país de destino por um período de tempo que não seja curto, mas que não necessita da proteção internacional conferida pelo instituto do refúgio. A definição

de migrante adotada pelo ACNUR, portanto, tem por base, sobretudo, critérios espaciais (transposição de uma fronteira), temporais (períodos mais longos) e de exclusão (não enquadramento na condição de refugiado). (SANT'ANA, 2022, p. 40).

Apesar de não se justificar, Jubilut e Apolinário (2010) destacam que o termo migrante, não obstante ser geral e abranger várias categorias, possui uma distinção no uso internacional. Comumente o migrante é associado ao migrante econômico ou ao trabalhador migrante, enquanto os demais processos de migração recebem conceitos próprios, como os refugiados, por exemplo.

Ainda que os grupos citados constituam o mesmo processo de migração, há características peculiares que os diferenciam, podendo ocorrer de um se confundir ao outro. Em geral, a principal diferenciação fundamenta-se nas razões que levaram o indivíduo a deixar seu país de origem, inclusive juridicamente, que passou a distinguir a migração em dois grupos: migração forçada e voluntária (SILVA, 2011).

A migração forçada é mais comumente associada aos refugiados, que são pessoas que possuem fundados temores de perseguição, seja por questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opinião política, ou à grave violação de direitos humanos e conflitos armados. Jubilut (2007) aponta que as peculiaridades do refugiado são inerentes à própria natureza do refúgio, visto que este se consolida por meio de um Direito próprio, o Direito Internacional dos Refugiados, que elenca as condições para que um indivíduo seja reconhecido como refugiado.

Além disso, o Direito Internacional dos Refugiados também estabeleceu, por meio da Convenção de 1951 (Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados) e do Protocolo de 1967 (relativo ao Estatuto dos Refugiados), o que seriam garantias básicas e fundamentais ao refugiado, que deveriam ser observadas pelos países membros quando no acolhimento desse grupo.

O refúgio trata-se de migração forçada, pois uma vez que os direitos humanos dos indivíduos estão em risco em razão de perseguição, e o Estado, aquele que deveria fornecer proteção, é inerte ou incapaz de garantir a integridade de seus

cidadãos, não resta opção a estes senão procurar por condições de dignidade em países dispostos a recebê-los.

A pessoa deslocada também é uma categoria de migração forçada, mas diferencia-se do refúgio por não possuir o elemento da perseguição. Conflitos armados, situações de violência generalizada, desastres ambientais e graves violações de direitos são as causas frequentemente associadas a essa espécie de migração.

Enquanto a pessoa deslocada internamente é caracterizada mediante a permanência sob a proteção do seu Estado, movendo-se regionalmente e sem atravessar fronteira internacional, a pessoa deslocada é aquela que abandona o seu Estado por ter medo ou incorrer em circunstâncias diferentes daquelas descritas no estatuto do refugiado (JUBILUT e APOLINÁRIO, 2010).

O migrante econômico, por outro lado, se relaciona com a categoria de migração voluntária, ou seja, em que a decisão da mobilidade pertence ao indivíduo. Não há a intervenção de fator externo e é motivada por conveniência, a fim de atender os interesses pessoais.

A OIM assim explicou: “A migração espontânea é geralmente causada pelos factores de atracção e de repulsão e caracteriza-se pela falta de auxílio estatal ou de qualquer outro tipo de auxílio nacional ou internacional” (OIM, 2009, p. 41).

Enquanto na migração forçada os agentes envolvidos são compelidos a deixar seus locais de origem, na migração voluntária a justificativa à saída espontânea encontra-se em fatores de atração e repulsão. Estes fatores explicam que existem motivações para a saída (fator de repulsão ou fator *push*) e para a escolha de determinado país ou região (fator de atração ou fator *pull*), com base em critérios econômicos, políticos, físicos e culturais (GOLGHER, 2004).

Em âmbito internacional, a migração econômica constitui a causa mais significativa para o deslocamento (SANT’ANA, 2022) e embora haja discussões a respeito do estabelecimento do migrante, tem-se concordado que o impacto

econômico nos países anfitriões é positivo. Estudos recentes comprovaram o crescimento econômico e a produtividade de países com economia avançada que foram alvo de fluxo migratório (ENGLER et al., 2020), ainda que presentes barreiras linguísticas, geográficas e políticas.

Com frequência especialmente na migração voluntária, há ainda que se discutir as ideias de migração regular, clandestina e irregular, que vão configurar a observância dos procedimentos legais pertinentes à imigração. A OIM (2009) definiu que a imigração irregular se dá mediante o movimento que ocorre fora dos dispositivos legais dos países de acolhimento e, em geral, por meio da ausência de autorização ou de documentos exigidos relativos à entrada, permanência ou trabalho. A imigração regular, por conseguinte, é o oposto: o indivíduo acessa o outro país atendendo a todos os pressupostos legais vigentes no território.

A imigração clandestina assemelha-se à irregular, porém ao seu conceito acrescenta-se a possibilidade de o sujeito ter entrado em algum país legalmente, por meio de vistos temporários, por exemplo, e nele permanecer em violação aos regulamentos de imigração.

1.2 Migrações forçadas e voluntárias

A migração é um fato social completo e precisa do encontro entre várias disciplinas para se fundamentar, perpassando pelo direito, mas sem se desvincular das ciências sociais. De fato, as razões que levam numerosos cidadãos a escolherem ou adotarem pela mobilidade não é contemplado apenas por uma perspectiva sociológica, mas é imprescindível que também o seja pela ótica jurídica (SILVA et al., 2017).

Ante a análise doutrinária, encontrou-se a distinção inicial de migração voluntária e forçada. Esta distinção é relevante para o sistema atual, pois a depender da natureza do deslocamento, há um tratamento jurídico e social diferente a ser dispensado. Jubilut e Apolinário (2010) descrevem, a respeito das migrações voluntárias e forçadas:

As voluntárias abrangem todos os casos em que a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo, por razões de conveniência pessoal e sem a intervenção de um fator externo. Aplicam-se, portanto, a pessoas, e membros de sua família, que se mudam para outro país em busca de melhores condições sociais e materiais de vida para si e seus familiares. (...) Já as migrações forçadas ocorrem quando o elemento volitivo do deslocamento é inexistente ou minimizado e abrangem uma vasta gama de situações. (JUBILUT e APOLINÁRIO, 2010, p. 281).

Neste sentido, a situação que melhor exemplifica a migração forçada é o refúgio. Como dito anteriormente, o status de refugiado é reconhecido em hipóteses descritivas, propostas pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, que se resumem à perseguição no Estado de origem em razão de raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social. Estes motivos se relacionam a direitos civis e políticos consagrados por diplomas internacionais que devem ser resguardados. O instituto do refúgio foi justamente o meio pelo qual a comunidade internacional encontrou para tutelar esses direitos.

Proveniente do início do século XX, o refúgio surgiu em um momento histórico em que o instituto do asilo, que fornece o direito individual à proteção em Estado estrangeiro, não foi suficiente para abarcar a quantidade de pessoas perseguidas na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Em função da negativa dos Estados de receber, discricionariamente, milhares de pessoas, houve a necessidade da criação de um instituto que qualificasse as coletividades e lhes assegurasse proteção internacional, qual seja, o refúgio (JUBILUT, 2007).

Contemporaneamente, o refúgio é o processo de migração que obtém maior atenção internacional e do qual decorre grande quantidade de tratados e dispositivos legais. Sua raiz está no Direito Internacional dos Direitos Humanos, cuja função é fornecer os direitos essenciais, a fim de que o homem possa sobreviver e manter sua dignidade.

A criação da ONU em 1945 foi o marco para que a garantia destes direitos não fosse restringida ao interior dos Estados soberanos, mas também fosse responsabilidade da ordem internacional. Com a aprovação, em Assembleia Geral da ONU em 1948, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, os estados signatários assumiram o compromisso internacional de respeitar e garantir tais direitos (SANT'ANA, 2022).

Enfatiza-se a expressão “internacional”, pois o refúgio, diferente das diversas modalidades de migração, é regulado por sistemas de proteção internacional e as disposições regionais não podem contrariar as obrigações assumidas em tratados e os padrões mínimos internacionais, relacionados ao tema. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) é o órgão que fiscaliza e assegura esta proteção.

Por outro lado, as demais categorias de migração carecem de base jurídica local, regional e global. Os dispositivos existentes são frágeis ou possuem baixa adesão, o que dificulta o acesso isonômico dos migrantes aos seus direitos, como no caso da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, em que é previsto proteção aos migrantes econômicos, mas que não obteve número expressivo de signatários (SILVA et al., 2017).

Como Jubilit e Apolinário (2010) expõem, o refugiado possui uma condição diferenciada daquela dos demais migrantes, parte em razão das normas jurídicas, parte por contar com a solidariedade internacional. O imigrante, entretanto, é muitas vezes tido simplesmente como um estranho, pois possui pouco ou nenhum apoio do Estado e da comunidade na qual se insere e padece de mecanismos globais para sua proteção. Nesse sentido discorrem as autoras:

Além disso, essa ausência ou insuficiência normativa reflete na lacuna de mecanismos domésticos de proteção específicos, ou mecanismos domésticos que simplesmente permitam alcançar uma situação de regularidade dos imigrantes. Em face disso, verifica-se a tendência de se buscar enquadrar todas as situações de migrantes nos poucos institutos legais internacionais específicos existentes, o que, por um lado, gera falta de utilização criteriosa das distinções entre os migrantes e, por outro lado, impede o desenvolvimento de novas

formas de proteção, ao mesmo tempo que minimiza a efetividade das poucas normas existentes. (JUBILUT E APOLINÁRIO, 2010, p. 277).

Portanto, a problematização quanto aos direitos humanos para os imigrantes encontra lugar não só quando há irregularidade do processo, mas também na insuficiência de normas próprias e típicas que atendam às especificidades.

Por exemplo, a conduta de proteção para o migrante ambiental, aquele que vem a se deslocar por mudanças do clima e desastres naturais, precisa se revestir de aspectos inerentes à vulnerabilidade deste grupo, no que diz respeito aos efeitos adversos da situação em roga. E, apesar de alguns foros discutirem a questão e do Acordo de Paris, resultado da 21ª Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, incluir obrigações dos Estados membros em relação aos imigrantes, não há segurança internacional no que tange ao migrante que precisa deixar seu país em função de uma calamidade.

Assim, as migrações, motivadas por fatores como pobreza, subdesenvolvimento, governança deficitária, falta de oportunidades, desequilíbrios econômicos internacionais associados à ausência de paz e segurança, inclusive as voluntárias, são naturalmente constituídas de vulneráveis que acabam tendo muitos de seus direitos aplicados arbitrariamente e discricionariamente pelos Estados receptores. (SANT'ANA, 2022).

Em virtude da ausência de uma sistemática coesa e universal dos direitos migratórios, os Estados, no exercício de suas atribuições, legislam sobre o tema dentro de seus territórios segundo o que é mais conveniente. Tal prerrogativa é inerente à soberania estatal, consoante Reis, “O monopólio de legitimidade da mobilidade é considerado um dos fundamentos da soberania do Estado” (REIS, 2004, p. 150). Deste modo, encontram-se normas extremamente distintas: algumas brandas, mas outras restritivas, em especial as dos Estados receptores mais ricos, quanto à política de entrada e exclusão de imigrantes que não desejam.

Bauman aponta, a este respeito:

Despidos de boa parte das prerrogativas e capacidades soberanas pelas forças globalizantes que são impotentes para enfrentar, e muito menos controlar, os governos não têm opção senão “selecionar com esmero” os alvos que podem (presume-se) sobrepujar e contra os quais podem apontar suas salvas de retórica e flexionar os músculos, enquanto ouvidos e vistos pelos súditos agradecidos (BAUMAN, 2005, p. 73).

Em situação ainda mais delicada encontram-se os imigrantes ilegais, seja por não se enquadrarem nas políticas migratórias do Estado ao qual tentam se submeter ou em razão de estada, entrada ou trabalho irregular. Uma vez que a ilegalidade é intrínseca à lei nacional do Estado, e este, dispondo de seus próprios problemas de ordem econômica, social e política, deseja se isentar de assumir a responsabilidade por indivíduo que não considera como cidadão, o imigrante irregular passa a não ser considerado detentor de direitos (SILVA, 2012).

Ante esse cenário, cresce a quantidade de imigrantes que cruzam as fronteiras ilegalmente, conduzindo à uma ascendência do fluxo migratório misto, que consiste em fluxos de imigrações não homogêneos, ou seja, em que há multiplicidade de indivíduos e razões para emigrar.

1.3 Fluxos migratórios

O fenômeno da imigração não é atual, tendo inclusive várias sociedades se formado e sido ressignificadas pelo reposicionamento geográfico de diversos indivíduos e grupos ao entrar e sair de seus territórios. A mobilidade é, certamente, parte constitutiva do homem (RESSTEL, 2015).

Até o século XX, não havia política de controle séria para a migração; os Estados incentivavam o fenômeno, a fim de preencher vazios demográficos ou em busca de mão de obra para sua modernização. Antes da eclosão da Primeira Guerra Mundial, inclusive, o mundo conheceu um fluxo migratório, em termos percentuais, maior do que ocorre hoje, porém, em uma configuração um tanto distinta.

Principalmente após a Segunda Guerra Mundial, os Estados entenderam a importância de regular o fenômeno migratório nacionalmente, tal como estava acontecendo a nível global com a adoção da Declaração Universal dos Direitos

Humanos, e revestidos da soberania estatal, a fizeram de acordo com seus interesses. Destarte, isto acarretou no privilégio de alguns aspectos em detrimento de outros; nota-se uma ênfase no viés da segurança no controle das fronteiras e o referencial humanitário de proteção a indivíduos (SILVA et al., 2017)

Hoje vários Estados regulam o tema, mas grande parte dessas normas ainda não atendem à demanda migratória. Por serem diversos os fatores e motivos que culminam na mobilidade, formando o que se conhece como fluxo misto, seria exigível a percepção de que cada indivíduo merece um tratamento específico. Porém, não é o que se percebe de modo fatídico.

Conforme se depreende de todos os processos migratórios, por mais que o indivíduo escolha ou precise sair de seu país sem nenhuma interferência jurídica, a entrada no Estado de recepção não será isenta. Isso porque, a depender da razão e do meio pelo qual se deu a saída e a entrada, haverá tratamento diverso, ante institutos consagrados no Direito Internacional para alguns grupos e a fragilidade e subserviência à soberania estatal para outros. A problemática, entretanto, reside no fato de que a atuação estatal acaba por ser generalista, classificando os diversos grupos migratórios da mesma forma e estabelecendo um padrão de comportamento em relação aos migrantes. Assim, o refugiado que detém prerrogativas específicas passa a sofrer a mesma vulnerabilidade do imigrante irregular (SILVA et al., 2017).

A Organização Internacional para as Migrações definiu os fluxos mistos como: “Movimentos de população complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes” (OIM, 2009, p.1). A organização relaciona este fluxo aos movimentos irregulares, em que o cidadão realiza a mobilidade sem a documentação e sem autorização do seu destino. Em razão desta realidade, Silva et al. entendem que

[...] a atuação da OIM tem sido direcionada ao aumento da proteção a todas as modalidades migratórias, incluindo as denominadas irregulares, pois, dessa forma, os países receptores não partirão de uma perspectiva que priorize o impedimento e a expulsão desses migrantes, conferindo a cada um, segundo sua condição migratória, as formas de regularidade e proteção a que fizerem jus. Conforme o entendimento da OIM, os migrantes dos fluxos mistos são os membros

mais necessitados das sociedades de origem. (SILVA et al., 2017, p.18).

A discussão aponta à disparidade entre as leis e os regulamentos existentes entre as diversas categorias de migração. O fluxo misto apresenta um aspecto de generalização dos imigrantes como sendo imigrantes econômicos, ou seja, que realizam o deslocamento buscando por melhor condição econômica de vida e nem sempre de maneira regular. Primordialmente, o fator crítico é o refugiado também ser tratado como imigrante econômico e irregular, mesmo que tenha um sistema jurídico global a seu respeito. Porém, essa criticidade também está no fato de que as migrações de uma maneira ampla não foram reguladas com seriedade e vinculação, como é com o refúgio, o que culmina em vulnerabilidade a estes grupos.

Neste sentido, há uma busca indiscriminada por refúgio nas fronteiras em função das garantias disponíveis por meio dele, como foi entre a Venezuela e o Brasil na década passada. A UNODC identificou o aumento do fluxo, evidente entre 2017 e 2020, em que foram acolhidos cerca de 600 mil venezuelanos; a Polícia Federal em Roraima, concomitantemente, recebeu quase dez vezes mais solicitações de refúgio, se comparado a anos anteriores à crise venezuelana (UNODC, *online*).

Portanto, compreende-se que os fluxos migratórios, em especial os mistos, continuarão a existir, motivo pelo qual deve-se proceder à confecção de normas que protejam os direitos de seus indivíduos na saída, atravessamento e entrada de fronteiras.

CAPÍTULO II – O IMIGRANTE SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

Este capítulo aborda o histórico dos direitos humanos e sua amplitude e consagração internacional, especialmente no que diz respeito à pessoa do imigrante, ante a análise do Direito Internacional da Mobilidade Humana. É pontuado, assim, os principais pactos e tratados que versam sobre os direitos fundamentais e o processo migratório, em perspectiva global e regional.

2.1 Os direitos humanos: histórico e contemporaneidade

Os direitos humanos, dentro da história da humanidade, são frutos de um duro e gradativo processo, marcado por lutas, sofrimento e violação da dignidade humana, processo esse que atravessou séculos. Percebe-se que os direitos tidos como fundamentais atualmente precisaram questionar e ir de encontro à prática da tortura, da escravidão e de diversas outras condutas que deflagraram a dignidade e a vida da pessoa humana, antes que fossem reconhecidos e posteriormente positivados (BARRETTO, 2023).

De praxe, se havia um desvio do padrão social e histórico à época, desvio esse apresentado por qualidades inerentes ao indivíduo, a título de exemplo, que resultava em repulsa da sociedade em roga, não havia nenhuma proteção ao ser humano por ele ser humano. O diferente não era visto como digno e, portanto, não era merecedor dos mesmos direitos. Na verdade, os direitos pertenciam a um grupo bastante restrito, pouco variando entre as sociedades: homens, brancos, livres e ricos (HUNT, 2009).

Tal concepção era tão entranhada no imaginário social que apenas em 1776 começou a se discutir a respeito da existência de direitos humanos. Thomas Jefferson, por meio da elaboração da Declaração da Independência dos Estados Unidos da América, foi um dos pioneiros ao equiparar jurídica, social e politicamente todos homens, sob o entendimento de que estes foram criados iguais. Nas palavras de Thomas Jefferson: “Consideramos estas verdades autoevidentes: que todos os homens são criados iguais, dotados pelo seu Criador de certos Direitos inalienáveis, que entre estes estão a Vida, a Liberdade e a busca da Felicidade” (HUNT, 2009, p. 219). Por meio dessa declaração, Jefferson não só apontava para a igualdade entre os homens, como também para a inalienabilidade de determinados direitos.

Em consonância, algum tempo depois, na França após a queda da Bastilha, em 1789, argumentou-se sobre a necessidade de uma declaração que esclarecesse e afirmasse os direitos pelos quais os franceses lutavam. Em 27 de agosto deste ano, os deputados aprovaram a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão. Em seu preâmbulo, o documento declara:

Os representantes do povo francês, reunidos em Assembleia Nacional e considerando que a ignorância, a negligência ou o menosprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção governamental, resolveram apresentar numa declaração solene os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem: para que esta declaração, por estar constantemente presente a todos os membros do corpo social, possa sempre lembrar a todos os seus direitos e deveres; para que os atos dos poderes Legislativo e Executivo, por estarem a todo momento sujeitos a uma comparação com o objetivo de toda instituição política, possam ser mais plenamente respeitados; e para que as demandas dos cidadãos, por estarem a partir de agora fundamentadas em princípios simples e incontestáveis, possam sempre visar a manter a Constituição e o bem-estar geral (HUNT, 2009, p. 225).

Lynn Hunt (2009) considera o documento espantoso na sua impetuosidade e simplicidade. Em tempo algum há menção ao rei, nobreza ou igreja, três esferas intrinsecamente ligadas e presentes nos âmbitos político e social daquele Estado até então. Além disso, atribui direitos naturais ao homem, ao mesmo tempo em que os declara inalienáveis e sagrados, e proclama que devem ser exatamente estes direitos os fundamentos de todo e qualquer governo. À nação atribui-se a soberania, não mais ao rei, e reitera o caráter universal de suas afirmações ao povo francês, não à uma parcela deste.

Os documentos supracitados, entretanto, tiveram natureza declaratória muito mais que constitucional. A Declaração da Independência dos Estados Unidos, por exemplo, apresentava muitas intenções, mas passaram-se quinze anos antes que os estados americanos ratificassem uma *Bill of Rights* em 1791, com um teor muito diferente do inicialmente proposto. E a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, apesar de assegurar os direitos individuais, não impediu o surgimento de um governo que reprimiu estes, bem como não influenciou constituições posteriores.

Todavia, estes e outros documentos foram o fundamento para a discussão e futura instituição de uma declaração com caráter universal, que não versava somente sobre os direitos civis e políticos, mas também os sociais, entre os quais, a educação e assistência social (RAMOS, 2022).

Em 1945, no mundo pós-Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos em âmbito internacional ganharam novos contornos e importância, a partir da concepção do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ramos explica:

Até meados do século XX, o Direito Internacional possuía apenas normas internacionais esparsas referentes a certos direitos essenciais, como se vê na temática do combate à escravidão no século XIX (que, apesar de não estar vinculada diretamente à gramática dos direitos humanos – e sim ao desejo de ampliar os mercados – serviu indiretamente, para estimular a defesa da liberdade), na formação do Direito Internacional Humanitário (para impor regras aos conflitos armados, nas últimas décadas do séc. XIX), ou ainda na criação da OIT (Organização Internacional do Trabalho, 1919), que desempenha papel importante até hoje na proteção de direitos trabalhistas. Contudo, a criação do Direito Internacional dos Direitos Humanos está relacionada à nova organização da sociedade internacional no pós-Segunda Guerra Mundial (RAMOS, 2022, p. 27).

A barbárie observada nos anos de guerra, com clara acepção de pessoas por sua raça, sexo, língua e religião, culminou em uma nova organização da sociedade internacional, marcada pela criação, na Conferência de São Francisco em 1945, da Organização das Nações Unidas (ONU). Seu tratado constitutivo, comumente conhecido como Carta da ONU, usou expressamente o termo “direitos humanos”, se

referindo àqueles que seriam essenciais, porém, não listou um rol de quais seriam esses direitos.

Em razão disso, em 1948, sob a forma de Resolução da Assembleia Geral da ONU, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento internacionalmente aceito que discorre e estabelece os direitos humanos, enumerando os direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais à que toda pessoa faz jus. Seu artigo 1º declara: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (ONU, 1948, *online*).

É clara, portanto, a preocupação em caráter internacional com a proteção de direitos humanos, com ênfase naqueles que versam sobre a igualdade, a integridade física e o devido processo legal.

2.2 Direito Internacional da Mobilidade Humana

Na tentativa de superar as desigualdades no tratamento dos direitos humanos, foi desenvolvida a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Uma vez elaborada e adotada pelos países membros da ONU, a Declaração foi o fundamento para a elaboração de tratados que versavam sobre os direitos básicos em âmbito internacional. Nesse sentido, com a intenção de ser um marco normativo vinculante, em 1966 foram aprovados dois Pactos Internacionais: o dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (RAMOS, 2022).

A DUDH foi e é significativa, pois a partir desta os direitos passaram a não mais pertencer exclusivamente à uma classe social ou à uma raça, mas a proteger e garantir a vida e a dignidade do ser humano, e conquistaram dedicação internacional ao cruzar as fronteiras territoriais.

Segundo o professor André de Carvalho Ramos (2022), a proteção destes direitos essenciais recai em três sub-ramos do Direito Internacional Público: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH)

e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Enquanto o primeiro é incumbido da proteção do indivíduo em todos os aspectos, sendo, portanto, mais abrangente, o DIH foca na proteção do ser humano na situação específica dos conflitos armados, e o DIR, na proteção do refugiado, servindo como suporte desde a saída do local de origem, o trânsito entre os países, a concessão do refúgio e o eventual término.

Varella (2019) aponta que o ramo do Direito Internacional Público nasce na Idade Média, sob a égide da formação do Estado, ganhando importância, sobretudo, a partir da consolidação dos Estados europeus. Este direito consiste no conjunto de regras e princípios que regulam os Estados, Organizações Internacionais, até mesmo diferentes níveis de participação de entes com algumas características estatais, ou seja, que regulam a sociedade internacional; sua preocupação está nas relações entre os Estados ou entre Estados e outros atores internacionais.

Por outro lado, o Direito Internacional Privado é apreciado sob a perspectiva das relações entre particulares, em que o Estado não integra a problemática ou, quando o faz, é tratado como um ator no mesmo plano dos particulares (VARELLA, 2019). Do ponto de vista de Ramos:

O Direito Internacional Privado estuda as normas jurídicas que visam à regulação – tanto normativa quanto de julgamento e implementação de decisões – de fatos sociais que se relacionam com mais de uma comunidade humana. Esses fatos sociais (denominados de fatos transnacionais) são multiconectados ou plurilocalizados, podendo ser regulados por mais de um ordenamento jurídico. Cabe ao Direito Internacional Privado (DIPr) coordenar justamente essa potencialidade de aplicação em um determinado território de mais de um ordenamento jurídico, evitando sobreposição espacial ou mesmo omissão (ausência de normas) (RAMOS, 2017, *online*).

Sob esses dois ramos, e assimilando as prerrogativas constitucionais de cada Estado, é que surge o Direito Internacional da Mobilidade Humana, que regerá os limites e os direitos pertinentes aos migrantes, de maneira a buscar o equilíbrio entre as normas distintas existentes em cada nação. Ramos também explica:

O Direito Internacional da Mobilidade Humana consiste no conjunto de normas internacionais que regula os direitos dos indivíduos em (i) situação de deslocamento transfronteiriço ou (ii) em permanência,

temporária ou definitiva, em Estado do qual não possuem nacionalidade (RAMOS, 2022, p. 575).

Portanto, seja o imigrante, nacional de outro Estado que chega a outro Estado, o emigrante, nacional que deixa o território de um Estado a fim de ingressar em outro, o apátrida ou o refugiado, todas as categorias são permeadas pelo Direito Internacional da Mobilidade Humana. E, assim como outros ramos dos Direitos Humanos, este decorre precipuamente da DUDH.

A tutela específica e internacional aos direitos dos migrantes conferida pela Declaração de 1948 é significativa, uma vez que é, até então, a fonte no qual bebem as principais legislações especiais a respeito do tema. A apatridia, o refúgio e o asilo, a título de exemplo, originaram-se dos artigos 13 e 14, que descrevem a prerrogativa de abandono do país em que a pessoa se encontra, inclusive o seu, e de regressar, bem como a garantia de que toda a pessoa constrangida em razão de perseguição pode procurar e se beneficiar de asilo em outros países. Além disso, a DUDH também é influência para diversas leis locais, até àquelas constitucionais que foram redigidas após a década de 50 (REIS, 2004).

Assim, visto que a DUDH é o berço dos dispositivos que legislam a respeito da migração e que os direitos nela previstos são garantidos ao ser humano, aplicam-se todas as previsões fundamentais à pessoa do migrante, somadas às anteriormente mencionadas, sobretudo o da dignidade da pessoa humana. Pois ainda que haja distinções consideráveis entre os estatutos e leis locais sobre o tratamento ao imigrante, independente da forma de ingresso ou de sua permanência, nenhum ordenamento jurídico pode suprimir ou ignorar a dignidade da pessoa humana (LESSA, 2016).

Os direitos descritos na DUDH que garantem a individualidade e a liberdade da pessoa, os direitos políticos, econômicos e sociais, ou seja, os direitos fundamentais, aplicam-se inteiramente à pessoa em situação de mobilidade, sendo a Declaração um parâmetro para regular as relações entre os Estados receptores e os imigrantes.

Entretanto, como afirma Reis (2004), as situações fáticas e recorrentes, como a discussão sobre a reunificação familiar do imigrante ou mesmo o tratamento dado

aos imigrantes indocumentados, geraram a consciência de que a DUDH não era suficiente para lidar com os problemas decorrentes da relação dos Estados com indivíduos estrangeiros. A partir de então, passou-se à discussão e redação de diversos tratados internacionais que visam elucidar a maneira pela qual o Estado respeita o imigrante, considerando os direitos individuais, sem ser destituído de sua prerrogativa soberana.

2.3 A abrangência do Direito Internacional da Mobilidade Humana: tratados internacionais

Os tratados internacionais, sob a concepção do jurista Valerio Mazzuolli, são a fonte mais concreta e importante do direito internacional público. A Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 1969, promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 7.030, de 2009, em seu artigo 2º, §1º, alínea a, define que tratado:

(...) significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica (BRASIL, 2009, *online*).

Deste modo, o tratado internacional visa produzir, imprescindivelmente, efeitos jurídicos para as partes signatárias, que se obrigam, mediante documento escrito, a agir atendendo a determinadas normas internacionais firmadas entre Estados ou organizações interestatais entre si (ACCIOLY et al., 1979).

Guimarães (2017) explica que tratado é um termo amplo para múltiplos vocábulos que são empregados, conforme seu conteúdo, objeto ou finalidade. As mais frequentes são o tratado, convenção, acordo ou arranjo, protocolo, câmbio de notas, carta, constituição e estatuto. A aplicação destas denominações acompanha a categoria do ato internacional, bilateral ou multilateral, por exemplo, bem como a importância do assunto em nível global.

Mencionados anteriormente, os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) adotados

em 1966, entraram em vigor somente em 1976, vez que se exigia a ratificação de, ao menos, 35 países. O PIDCP detalhou e criou mecanismos de monitoramento internacional para a implementação, pelos Estados Partes, dos direitos já descritos na DUDH, assegurando-os de maneira mais evidente, enquanto o PIDESC foi um marco em endossar os direitos sociais, tidos até então como meras recomendações ou exortações (RAMOS, 2022).

O PIDCP estabelece um dever estatal de respeito e garantia da plenitude dos direitos nele previstos a todos indivíduos que se encontrem em seu território, sem qualquer tipo de discriminação, inclusive quanto à origem nacional. Ramos (2022) explica que mesmo imigrante em situação irregular pode invocar os direitos do PIDCP contra os Estados signatários.

O organismo internacional a redigir uma legislação específica sobre situação do imigrante foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1949, foi produzida a Convenção de Imigração para o Trabalho (n. 97) e, em 1975, a Convenção dos Trabalhadores Imigrantes (n. 143). Reis aponta que:

Essas duas convenções recomendavam um esforço dos Estados no sentido de divulgar informações que pudessem facilitar o processo de imigração e procuravam garantir que os imigrantes recebessem o mesmo tratamento e tivessem os mesmos direitos que os trabalhadores “nacionais”, independentemente de nacionalidade, raça, religião ou sexo (REIS, 2004, p. 152).

No entanto, a taxa de ratificação de ambas é baixa; a primeira, possui a adesão de 41 países, enquanto a segunda, somente 18. Países como a Austrália, a França e os Estados Unidos, que são grandes receptores de imigrantes, não se comprometeram com as convenções; em parte, porque as mesmas apresentam flexibilidade em relação aos imigrantes que alguns países não estão dispostos a aceitar. Porém, desde a década de 1970, a ONU tem se manifestado continuamente pela necessidade de uma maior regulamentação internacional sobre o assunto.

Na tentativa de implementar uma regulação abrangente, em 1990 a ONU aprovou, em Assembleia Geral, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.

Neste documento, há a previsão do mesmo tratamento no âmbito do trabalho para cidadãos nacionais e imigrantes legais, equiparando seus direitos, mais a garantia de informação dos direitos dos imigrantes a estes numa língua compreensível, o direito de recorrer ao judiciário em caso de deportação e regras para o recrutamento de estrangeiros. A Convenção atingiu o número mínimo de ratificações anos mais tarde, em 2003, sendo que os principais países receptores não a assinaram. O Brasil não a ratificou (REIS, 2004).

No tocante ao refugiado, especificamente, houve a criação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 1951, e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967. A Convenção e o Protocolo são os documentos com maior quantidade de ratificações no que tange à migração sendo, atualmente, 146 Estados partes da primeira e 147 do segundo. O Protocolo foi criado para eliminar a limitação temporal e geográfica da definição de refugiados contidas na Convenção. Inicialmente, esta estabelecia que o refugiado era aquele que sofreu em eventos ocorridos na Europa, antes de 1º de janeiro de 1951, com a clara finalidade de abarcar as situações da Segunda Guerra Mundial. Ramos explica:

Em 1967, foi adotado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que eliminou tais limitações. Esse Protocolo foi firmado com a finalidade de se aplicar a proteção da Convenção a outras pessoas que não apenas aquelas que se tornaram refugiadas em resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. O texto do Protocolo possui onze artigos, dentre os quais aquele que prevê a cooperação das autoridades nacionais com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados e seu dever de fornecer informações e dados estatísticos sobre a condição de refugiados, a aplicação do Protocolo e sobre as leis, regulamentos e decretos que possam vir a ser aplicáveis em relação aos refugiados (RAMOS, 2022, p. 99).

A Convenção, combinada com o Protocolo, define a condição para que um indivíduo seja considerado refugiado e goze desta proteção, conforme já discutido no capítulo anterior, e quando a proteção poderá ser cessada. Ademais, trata, ao longo de seus sete capítulos, de disposições gerais, situação jurídica, empregos remunerados, bem-estar, medidas administrativas, disposições executórias e transitórias e cláusulas finais.

No Brasil, a Convenção foi promulgada com ressalvas, quanto ao direito de associação e exercício de atividade profissional assalariada, ainda em 1961, e o Protocolo resultou, primordialmente, na limitação temporal superada em 1972, e somente em 1989 a barreira geográfica foi derrubada. Em 1990, o Governo brasileiro retirou as reservas por meio do Decreto n. 99.757, de 29 de novembro de 1990 (RAMOS, 2022).

Em face do aspecto generalista e global destes tratados, que versam sobre a questão migratória sob um aspecto internacional, os Estados possuem a prerrogativa de regulamentar situações específicas por meio de convenções regionais e tratados bilaterais. É o caso, por exemplo, da Declaração Europeia de Direitos Humanos, mecanismo de caráter vinculante produzido pela União Europeia. O que se suscita, ante essa perspectiva, é se a adesão ao tratado internacional por um determinado Estado tem a capacidade de limitar as leis que versarão sobre o mesmo assunto (REIS, 2004).

Apesar da importância e de ser um fato em cenário internacional, a temática da migração ainda enfrenta uma grande problemática em face da ausência ou insuficiência de normas internacionais amplas que regulam a conduta dos Estados a respeito de todas as variáveis existentes neste processo. Jubilut e Apolinário (2010) descrevem que a questão da migração ainda não se tornou o foco das discussões, com exceção dos refugiados e dos deslocados internos que contam com normas especiais. As normas internacionais que regulam questões como segurança, liberdade de circulação de pessoas, unificação familiar, direitos humanos, saúde, tráfico de pessoas, asilo, entre outras, tocam na temática, mas não propõem mecanismos de proteção específicos.

CAPÍTULO III – O IMIGRANTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O capítulo a seguir analisa os dispositivos legais presentes no ordenamento jurídico brasileiro a respeito da migração, desdobrando-se sobre a maneira como o imigrante era e é visto. Analisa, sob o ponto de vista migratório, os direitos e garantias previstos na Constituição e encerra analisando a Lei de Migração, discorrendo sobre vulnerabilidades verificadas no texto legal ou no procedimento adotado a partir de sua promulgação.

3.1 O Estatuto do Estrangeiro, o Estatuto dos Refugiados e a figura do imigrante no ordenamento jurídico brasileiro

O Brasil, nas primeiras décadas do século XX, foi marcado por um significativo fluxo migratório. Diante de uma média anual de 79 mil pessoas ingressando no país, entre 1904 e 1930, principalmente de portugueses, italianos e espanhóis, surgiu no imaginário nacional a ideia de que o Brasil seria um país formado por imigrantes e que, em razão disso, seria um exemplo de convivência pacífica entre vários povos. Porém, Paulo Sant’Ana (2022) delinea que o ínfimo percentual de imigrantes no início do século XXI, abaixo dos números mundiais e da média sul-americana, indica outra realidade, a qual é marcada por uma legislação restritiva quanto ao mercado de trabalho interno e pela visão do estrangeiro como um potencial risco à segurança nacional.

Historicamente, o governo brasileiro passou a adotar medidas de caráter restritivo a partir da década de 1930, com a edição de leis ordinárias e a concepção

das Constituições de 1934 e 1937, que previam, entre outros pontos, cotas fixas para a entrada de estrangeiros no país. Para além disso, na vigência do Estado Novo foi editado o Decreto Lei 7.967, de 1945, o qual demonstra o claro caráter seletivo do governo. O artigo 2º previa:

Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional (BRASIL, 1945, *online*).

Entre 1964 e 1985, no Brasil sob o regime militar a tendência era de implementação de políticas com viés de restrições de direitos, como amplamente se viu por meio dos Atos Institucionais, e o ápice da política restritiva ao imigrante foi a edição da Lei n. 6.815, em 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Neste ponto, a expressão “estrangeiros” foi preferida à “imigrantes”. Estrangeiros, juridicamente, são aqueles que, por exclusão, não possuem a nacionalidade no território que passam a integrar (GUERRA, 2017).

A edição da Lei n. 6.815 expressava o imaginário nacional de que o imigrante seria um risco à segurança e ao mercado de trabalho nacionais e, em consequência disso, estabelecia um extremo zelo aos interesses do Brasil. Conforme se lê em seus primeiros artigos:

Art. 2º Na aplicação desta Lei 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. Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (BRASIL, 1980, *online*).

A despeito disso, uma Comissão Mista, constituída por Senadores e Deputados, foi criada a fim de examinar a matéria proposta pelo Projeto de Lei n. 9/80-CN, que viria a se converter na referida lei. À época das discussões, sobre parte da sociedade pairava o receio quanto às restrições propostas e, principalmente, quanto à expressão “interesses nacionais”. Marcelo Cerqueira, deputado (PMDB-RJ) que presidia a Comissão Mista, discursou a esse respeito:

A proposta em tudo estabelece restrições ao ingresso ou à visita de estrangeiros e coloca, acima de todas as restrições, as que forem

ditadas pelos “interesses nacionais”. O projeto não define o que sejam “interesses nacionais”. Assim, mesmo que alguém tenha satisfeito todas as condições para permanecer ou vir ao Brasil, atendido a todas as exigências da lei e do seu regulamento, poderá ser impedido de aqui ficar em nome dos “interesses nacionais” - norma nitidamente autoritária. Interesses nacionais eram o que a vontade do Duce ou do Führer estabelecesse. Agora e aqui quem definirá os “interesses nacionais”? O Delegado de Polícia de Jaguarão, de Foz do Iguaçu ou de Dionísio Cerqueira? Ou os investigadores da polícia marítima nos aeroportos? Tudo está, entretanto, muito claro. Trata-se de uma lei destinada a dar carta branca à Polícia Federal para devolver aos respectivos ditadores os que pretenderem escapar às gestapos locais, em nossas fronteiras. (SPRANDEL, 2015, p. 154).

Os opositores à lei acreditavam que a utilização de uma expressão vaga, e a não definição desta expressão no próprio texto legal, abria a possibilidade de interpretações amplas e distintas, a critério do arbítrio da autoridade administrativa. Para Sprandel (2015), esta lacuna foi percebida pelos parlamentares de oposição como um meio de facilitar a expulsão de estrangeiros considerados inimigos do regime, aqueles envolvidos em movimentos sociais ou vinculação partidária com ideologias contrárias ao governo.

Sob o ponto de vista do Direito Internacional e da Constituição Federal, promulgada anos mais tarde, em 1988, vários outros pontos da Lei n. 6.815 são considerados problemáticos, além dos supracitados, como: a concessão de visto permanente condicionada ao exercício de atividade certa e à fixação à determinada região do território, sem possibilidade de mudança de domicílio ou atividade profissional, tampouco exercê-la fora da região (arts. 18 e 101); a vedação à possibilidade de regularização do que se encontrava “clandestino” ou transformação de status de quem tivesse ingressado no território como temporário, turista ou que estivesse simplesmente em trânsito (art. 38); e a determinação de que os hotéis e similares, imobiliárias, locatários e síndicos fornecessem dados de identificação dos imigrantes admitidos na condição de hóspede, locatário, sublocatário ou morador (art. 46). Depreende-se, portanto, que o imigrante, mencionado neste dispositivo como estrangeiro, era sujeito que padecia de diversas restrições e acessava, efetivamente, poucos direitos no arcabouço jurídico nacional.

Quantos aos refugiados, imigrantes que vivenciam a migração forçada e procuram proteção e abrigo em país distinto daquele em que possuem nacionalidade,

uma legislação específica que os compreenda somente foi promulgada em julho de 1997, apesar de o Brasil ser signatário da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados desde o início da década de 1960 (SANT'ANA, 2022). A adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto do Refugiado gera obrigações que serão fiscalizadas por um órgão especial. Assim Amorim e Barros explicam:

No âmbito internacional, a proteção dos refugiados é realizada por órgãos internacionais e, especialmente, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR -, responsável pela aplicação e fiscalização da Convenção e do respectivo Protocolo. Assim, o reconhecimento do status de refugiado gera obrigações internacionais aos Estados signatários, os quais deverão internalizar, nos respectivos ordenamentos jurídicos internos, as normas de proteção, com o intuito de garantir a efetividade dessa proteção e de promover as políticas necessárias para a integração dos refugiados em seus respectivos territórios (AMORIM e BARROS, 2007, p. 107).

Apesar da vinculação ainda na década de 50, por meio da ratificação e recepção de ambos os documentos basilares do Estatuto do Refúgio, por meio do Decreto n. 50.215, de 1961, para a Convenção, e do Decreto 70.946, de 1972, para o Protocolo, Jubilut (2007) aponta que o Brasil apenas se manifestou politicamente para a acolhida de refugiados no final da década de 1970, com o estabelecimento de um escritório da ACNUR no Rio de Janeiro. Este escritório atuou no reassentamento de refugiados, com a limitação geográfica da Convenção de 1951 sendo mantida, ou seja, somente foram recebidos os provenientes da Europa.

A redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal, em 1988, foram os próximos passos para o tratamento digno à pessoa do refugiado e do imigrante e serão tratados pormenorizadamente no tópico seguinte, porém, faz-se necessário citar que houve a adoção de princípios focados em tutelar os direitos humanos. Foram esses princípios que abriram espaço para a elaboração de normas que regulassem a matéria dos refugiados e os tratassem sob a égide do princípio da dignidade da pessoa humana (SANT'ANA, 2022).

Em face disso, o Brasil publicou a Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, por meio da qual descreve os mecanismos de proteção, regulamenta os direitos inerentes aos refugiados e cria um órgão administrativo competente para tratar do tema, o

Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Liliana Lyra Jubilut considera a lei formalmente bem estruturada e apropriada ao adotar uma definição ampliada a fim de estender a grave e generalizada violação de direitos humanos como causa para o reconhecimento do status de refugiado. Na perspectiva da autora:

Este fato constitui o maior mérito da lei nacional sobre refugiados, pois, por meio dele, vislumbra-se a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil (JUBILUT, 2007, p. 191).

Nova edição da nova lei sobre a migração, a Lei n. 13.445, a mudança dos termos, de estrangeiro para imigrante ou visitante, aponta para a conformidade com uma política global consagrada em prol dos direitos humanos. O termo que anteriormente era usado em um sentido de indivíduo estranho e preterido no local em que se encontrava, como se fosse um forasteiro (GUERRA, 2017), foi substituído por outro que faz menção aos direitos fundamentais internacionalmente garantidos. Esta substituição, ainda, aponta para uma mudança na visão do Brasil e do povo brasileiro a respeito do tema.

3.2 A Constituição Federal de 1988: a garantia aos direitos fundamentais

Em meados de 1978, em confronto ao regime totalitário até então vigente, iniciou-se o movimento da Redemocratização, com seu ápice na eleição indireta realizada pelo Congresso Nacional para a escolha do Presidente da República, em 1985. Tancredo Neves foi eleito, mas não pôde exercer o governo em razão de problemas de saúde, cabendo a José Sarney, o Vice-Presidente, o exercício do mandato (PADILHA, 2019).

Ciente da necessidade de uma nova Constituição, o Presidente indicou a composição da Assembleia Nacional Constituinte e, em 1986, foram eleitos Senadores e Deputados Federais com a responsabilidade de elaborar um novo texto magno. A Assembleia passou a se reunir a partir de 1987 e, em 05 de outubro de 1988, foi promulgada e entrou em vigor a nova Constituição Federal, chamada por alguns de Constituição cidadã. Para Rodrigo Padilha,

A atual Constituição é, acima de tudo, uma carta de esperança por dias melhores. Abarca direitos nunca antes tratados em textos constitucionais anteriores, é a carta mais completa da história no tocante aos direitos individuais, coletivos e sociais, é a Constituição que mais trouxe ações para tutelar esses direitos e também ampliou o âmbito de controle de constitucionalidade das leis, com o objetivo de garantir maior segurança ao sistema normativo (PADILHA, 2019, p. 27).

O título I do texto constitucional trata dos princípios fundamentais do Estado brasileiro, sobre os quais o país deve ser sustentado, e o artigo 1º elenca os seus fundamentos, entre os quais:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: **III - a dignidade da pessoa humana.** (BRASIL, 1988, *online*. Grifo nosso).

Embora não haja uma hierarquia entre os direitos elencados no texto constitucional, a fixação das cláusulas pétreas, com ênfase no artigo 60, §4º, manifesta relevância aos valores vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana, como a sua inviolabilidade e respeito à sua integridade, por exemplo (OLIVEIRA, 2013). O professor André Carvalho Ramos (2022), ao discorrer sobre a dignidade humana, explica que esta consiste em uma qualidade intrínseca e distintiva a cada ser humano. É, portanto, um atributo que todo indivíduo possui, pois se atrela à condição humana, não a outros fatores, como opção política, orientação sexual ou nacionalidade.

A Constituição de 1988, ao optar por definir e proteger direitos e garantias fundamentais, seguiu a concepção internacional a respeito do tema (PADILHA, 2019), consagrada por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que previa a necessidade de proteção da dignidade humana desde o seu preâmbulo. Porém, seja em plano internacional ou nacional, a dignidade humana não constitui um direito autônomo, mas é tratada como princípio geral ou fundamental. A razão desta classificação encontra-se no fato de a dignidade humana não tratar de um aspecto particular da existência, à exemplo da liberdade ou da igualdade. É, na verdade, um valor que identifica o ser humano como tal (RAMOS, 2022).

Sob o ponto de vista da migração, este e outros princípios, como a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil (art. 4º, inciso II), a concessão de asilo político (art. 4º, inciso X) e a aversão a preconceitos de origem racial, de cor, de idade ou de nacionalidade (art. 3º, inciso IV), foram princípios que o constituinte se preocupou em elencar a fim de definir o comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Internacional (JUBILUT, 2007). Além disso, o constituinte previu os direitos fundamentais básicos no art. 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (BRASIL, 1988, *online*).

Estes direitos básicos, estabelecidos por meio de um rol exemplificativo, mas não exaustivo, apresentam grande avanço no que tange à matéria da migração, pois foi conferida igualdade a todos os indivíduos, sem distinção de qualquer natureza, englobando os brasileiros e os estrangeiros residentes no País (PADILHA, 2019).

Complementarmente, o texto constitucional versa sobre o procedimento de internalização dos tratados internacionais pelo Brasil, muitos dos quais abordam a migração. Conforme o doutrinador Marcelo Dias Varella (2019), os Estados não são obrigados a assinar ou ratificar os tratados e a escolha trata-se de uma manifestação do poder soberano, porém, ao optar por se tornar signatário, o Estado assume o compromisso perante a comunidade internacional de resguardar os direitos neles previstos. No caso do Brasil, e especificamente quanto aos tratados internacionais sobre direitos humanos, a Emenda Constitucional n. 45, de 2004, que incluiu os §§3º e 4º do art. 5º, estabelece que estes serão recepcionados, após aprovação do Congresso Nacional, como emendas constitucionais.

Isto posto, restou explícita a contradição entre a nova Constituição Federal, a qual assumiu compromissos internacionalmente no que concerne aos direitos humanos, e a legislação migratória vigente, editada e promulgada ainda durante o período do regime militar. A priorização da segurança nacional, mencionada no Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), em detrimento da garantia de direitos passou a ser incompatível no novo ordenamento. Paulo Sant'Ana ilustra a situação:

O caput do artigo 5º, cláusula pétrea da Constituição por tratar de direitos e garantias individuais, demonstrava de forma ainda mais cabal e incontestada a obsolescência do Estatuto do Estrangeiro no novo ordenamento jurídico brasileiro, ao equiparar os direitos de brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil. Assim, os traços de arbitrariedade previstos na Lei 6.815/80, com destaque para a restrição de direitos de imigrantes no Brasil e para a desconfiança com que o estrangeiro era encarado pelo Estado brasileiro, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 (SANT'ANA, 2022, p. 109).

Porém, apesar da incoerência entre os dispositivos legais, não houve uma derrogação direta do Estatuto do Estrangeiro, que continuou a vigorar em sua integralidade. Rosita Milesi, diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos, expõe a fragilidade na alegação de prevalência da Constituição sobre o Estatuto. Em suas palavras,

Não houve aplicabilidade fácil, direta, da Constituição Federal para derrogar o Estatuto do Estrangeiro. A Lei 6.815/80 continuava a vigorar em sua integralidade, não tanto com uma aplicabilidade rigorosa, mas sim como uma ameaça possível de ser acionada. A questão migratória era muito mais tratada na instância administrativa, e não na judiciária, e a alegação de que a Constituição prevaleceria sobre o Estatuto do Estrangeiro era um tanto relativa, abstrata. A Constituição foi válida para reflexões e debates sobre a necessidade de mudar o Estatuto do Estrangeiro, mas, na prática, ainda havia muita dificuldade em simplesmente ignorar o estatuto (SANT'ANA, 2022, p. 109).

Apesar da incoerência entre as normas, principalmente ao que concerne ao Estatuto do Estrangeiro que vigorou até 2017, a promulgação da Constituição Federal em 1988 garantiu a todos, brasileiros natos ou naturalizados, estrangeiros residentes ou de passagem, a titularidade dos direitos humanos e a proteção destes em solo brasileiro (SANT'ANA, 2022).

3.3 A Lei de Migração e as vulnerabilidades no tratamento ao imigrante

Desde a promulgação da Constituição Federal restou evidente a incompatibilidade do Estatuto do Estrangeiro com o ordenamento jurídico inaugurado em 1988. À medida que a legislação avançava no campo do refúgio, com a promulgação da Lei do Refúgio, mantinha-se um olhar fortemente discricionário

quanto ao imigrante, parte em razão do texto legal que regulava o tema (SALLES, et al. 2019).

Existiram algumas tentativas para a elaboração de um novo marco regulatório da migração, propostas inicialmente pelo Poder Executivo. Em 1991, este enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que buscava conferir contornos menos arbitrários à legislação. O baixo interesse demonstrado pelos parlamentares na questão e a ausência de pressão migratória culminou na retirada do Projeto de Lei pelo próprio Poder Executivo, após mais de uma década em espera. Em 2009, foi apresentado novo projeto, com diretrizes alinhadas à Constituição Federal, mas este também não avançou no Congresso Nacional e demonstrou-se obsoleto, ante a intensificação de novos fluxos migratórios no Brasil nesta década (SANT'ANA, 2022).

Somente em 2013 foi apresentado um projeto de lei com autoria do Poder Legislativo, na pessoa do senador Aloysio Nunes Ferreira. Sua iniciativa apontou para o interesse dos parlamentares na regulamentação do tema e iniciou intensos debates no Congresso Nacional. Paulo Sant'ana sintetiza a motivação de Aloysio Nunes:

Aloysio Nunes, ao comentar a motivação para a proposição do projeto de lei, afirmou que havia necessidade de ultrapassar os antigos conceitos vinculados à segurança nacional previstos no Estatuto do Estrangeiro e de adotar uma perspectiva de acolhimento do imigrante e de respeito a seus direitos. Outro ponto destacado pelo senador foi a necessidade de coerência entre as posições adotadas pelo Brasil em defesa dos direitos da comunidade brasileira emigrada e as práticas internas adotadas em relação a imigrantes que residiam no país. O descompasso entre essas políticas fragilizava a postura brasileira perante os principais países de destino da diáspora nacional (SANT'ANA, 2022, p. 115).

O projeto original (PL 288/2013) sofreu modificações a partir de contribuições do Conselho Nacional de Imigração e de comissão de especialistas, e seguiu para a Câmara dos Deputados com nova numeração e a proposição de um olhar humanitário para a questão, fundamentado na garantia de direitos a migrantes, no respeito a sua dignidade humana, no combate a qualquer tipo de discriminação, sobretudo a xenofobia, e na contribuição do migrante ao desenvolvimento do país (SANT'ANA, 2022).

Apesar da dissonância no Congresso Nacional, marcada por apelos da sociedade civil organizadas e de alas conservadoras do Executivo e Legislativo, o Projeto de Lei n. 2.516/2015 foi convertido em lei e promulgada em 24 de maio de 2017, sob o número 13.445. Passou a vigorar, então, a Lei de Migração que revogou expressamente o Estatuto do Estrangeiro (CLARO, 2020).

Para André Carvalho de Ramos, o eixo central da nova lei é a proteção de direitos humanos na temática das migrações, aplicada ao migrante que vive no Brasil e, inclusive, ao brasileiro que vive no exterior. Além disso, a lei tem como princípio a proteção da dignidade humana, instituída pela Constituição e por tratados de direitos humanos celebrados pelo Brasil. Ainda para Ramos, o novo dispositivo apresenta uma evolução na perspectiva da migração:

Ao contrário do agora revogado Estatuto do Estrangeiro (adotado na ditadura militar e inspirado na doutrina de segurança nacional), a nova lei é fruto da constatação de que negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência, são condutas que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante, bem como prejudicam empresas, trabalhadores e a sociedade em geral (RAMOS, 2022, p. 578).

Importante evolução foi a substituição da expressão “estrangeiro” por “migrante”, conforme referido anteriormente, e a aplicação desta para os efeitos da Lei, com categorização e conceituação de imigrante (art. 1º, §1º, inciso II), emigrante (inciso III), residente fronteiriço (inciso IV), visitante (inciso V) e apátrida (inciso VI). Salienta-se que o inciso I foi vetado por decisão da Casa Civil, com a argumentação de que o conceito de migrante era demasiadamente amplo ao incluir o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida (WERMUTH e DE AGUIAR, 2018).

Reforça-se, ademais, a garantia conferida ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais, da inviolabilidade dos direitos mencionados no caput do art. 5º da Constituição, além de lhe assegurar os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos (art. 4º, caput e inciso I). Além disso, houve inovação na norma ao conceder ao imigrante, independentemente de sua condição migratória, o acesso a programas, bens e serviços públicos, como saúde, educação e acesso gratuito à Justiça (art. 3º, inciso XI, e art. 4º, §1º).

Para além disso, a lei regula o visto, documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional, que pode ser de visita, temporário, diplomático, oficial e de cortesia, conforme disposição do art. 12 e especificações nos artigos seguintes. Neste sentido, houve a criação, dentro da categoria de visto temporário, do visto para acolhida humanitária, para o contingente de pessoas que fogem de seus países em razão da violação de direitos humanos, não necessariamente por uma perseguição (SALLES, et al. 2019). Estabeleceu-se também o processo de reconhecimento da condição de apátrida (art. 26) e de asilado político (art. 27).

A Lei de Migração, em muitos aspectos, demonstrou aversão quanto às políticas migratórias restritivas adotadas por diversos países e foi saudada pela comunidade internacional. Maria Nazareth Farani Azevêdo, Embaixadora e representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra, disse, à época:

A aprovação do projeto de lei sobre migração pelo Congresso Nacional foi bem recebida pelas Nações Unidas e por outras organizações internacionais. [...] A lei de migração consolida o Brasil como país aberto, diverso e responsável, garantidor do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e promotor da inclusão social e da integração. (VARELLA, et al., 2017, p. 255).

Apesar de configurar importante avanço, a Lei de Migração sofreu críticas quanto à promulgação com vetos sobre temas importantes e sua regulamentação pelo Decreto n. 9.199, de 2017, considerado, por parte da doutrina, *contra legem*. Tais disposições influem em expor o imigrante a novas vulnerabilidades, para além das sofridas em seu país de origem, principalmente porque se trata do instrumento que regula as questões pertinentes à eles (SANT'ANA, 2022).

A promulgação ocorreu após vetos por parte do Presidente da República, que rejeitou os dispositivos referentes ao direito à livre circulação de povos indígenas e de populações tradicionais em terras tradicionalmente ocupadas, previsto no §2º do art. 1º, à regularização migratória para aqueles que tivessem ingresso no país até 6 de julho de 2016, entre outros. A supressão a essa regularização, chamada anistia migratória, foi especialmente condenada.

Esse veto foi especialmente danoso à implementação da nova lei de migração, pois impediu que se constituísse em verdadeiro “marco zero” da mobilidade humana no Brasil. Tal medida auxiliaria a eliminar todo o peso do passivo de estrangeiros residentes no país em situação migratória irregular por conta das barreiras interpostas pela legislação restritiva anterior. Contrariou, ademais, a tradição brasileira de anistias migratórias periódicas, implementadas por diferentes governos. Foram realizados processos de regularização migratória em 1981, durante o regime militar; em 1988, em pleno processo de abertura e consolidação da democracia; em 1998, por ocasião do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso; em 2009, durante a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (SANT’ANA, 2022, p. 118).

Cabe apontar, por fim, as ressalvas quanto ao Decreto que regulamentou a Lei da Migração. Com mais de trezentos artigos e complexa estrutura, o decreto dispõe sobre os requisitos, prazos e condições para a implementação da Lei n. 13.445. O método utilizado para sua confecção foi questionado pela sociedade civil especialmente engajada em questões migratórias, vez que não houve consultas públicas e abrangentes sobre o tema, impossibilitando a integração de sugestões a partir de perspectivas diferentes. Para os especialistas, o decreto foi recebido com apreensão.

Ao longo de mais de três centenas de artigos, o Decreto que regulamenta a nova lei, Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, é visivelmente alheio ao debate que acompanhou o longo processo de elaboração do novo diploma, transcorrido sobretudo ao longo dos últimos dez anos, e não é exagero dizer que ele desvirtua o espírito da nova lei. Assim, representa uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente (RAMOS, et al., *online*).

Para a doutrina, o Decreto possui outras deficiências, como o agravamento do disposto no art. 14, §4º, da Lei da Migração, a qual prevê a concessão de visto temporário para trabalho desde que se comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País. Afrontando esta disposição, o art. 38 do Decreto n. 9.199 proclama:

Art. 38. O visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral com ou sem vínculo empregatício no País. § 1º O visto temporário para trabalho com vínculo empregatício será concedido por meio da comprovação de oferta de trabalho no País, observado o seguinte: **I - a oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços;** (BRASIL, 2017, *online*. Grifo nosso).

Ramos et al. (2017) considera que esta ordem pode dificultar sobremaneira a obtenção de tal visto pelos imigrantes, vez que um contrato é a consumação de uma relação trabalhista ou de prestação de serviços, não sendo uma simples oferta, como o texto da Lei inferiu. Outrossim, estes mesmos doutrinadores ainda apontam déficits causados por omissão, como a não definição do que seria o ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal (art. 28, inciso V, e art. 133, inciso V), para justificar a denegação de visto a um migrante. Há, nesse ponto, preocupação quanto à manutenção da discricionariedade das autoridades federais no que diz respeito ao ingresso no território nacional.

Porém, a principal lacuna do Decreto, para Gustavo Sant'Ana (2022), é a não regulamentação e a completa ausência de menção à Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, instituída pelo art. 120 da Lei de Migração. Esta Política configura uma mudança paradigmática no tratamento conferido a questões de migração rumo ao Brasil, pois por meio dela o Poder Executivo iria definir os objetivos, a organização e a estratégia, bem como permitiria a elaboração de planos nacionais para sua implementação, unindo no mesmo arcabouço legal as políticas relacionadas a migrantes, refugiados e apátridas.

Diante destas colocações, demonstra-se que em matéria de migração, o Brasil dispõe de ordenamento jurídico compatível com sua Constituição e com as responsabilidades que assumiu e assume perante a comunidade internacional, mas ainda tem sofrido no efetivo cumprimento das disposições legais, em parte em razão da carência de decreto que regule a governança conjunta de questões migratórias e de refúgio. Essa governança conjunta contribuiria para potencializar positivamente o ingresso de imigrantes e refugiados no Brasil, garantindo a estes o pleno respeito aos direitos humanos por meio de políticas públicas voltadas ao tema, com estruturas e ferramentas suficientes (SANT'ANA, 2022).

CONCLUSÃO

Respondendo aos objetivos do presente estudo, foi identificado que a legislação brasileira tutela os direitos fundamentais dos imigrantes, mas também apresenta algumas deficiências na efetiva aplicação destes. Quando na análise do fenômeno da mobilidade humana, sobretudo na transfronteiriça internacional, foi identificado que a principal diferenciação entre as espécies de migração, inclusive juridicamente, fundamenta-se nas razões que levaram o indivíduo a deixar seu país de origem, vindo a ser migração forçada ou voluntária.

Na primeira espécie, inclui-se a espécie do refúgio, tutelada pelo Direito Internacional dos Refugiados, que lhe confere maior proteção, com garantias básicas. Na segunda, apesar de constituir a causa mais significativa para deslocamento, não há um direito autônomo, vindo a depender de esparsos dispositivos internacionais e, no Estado de ingresso, na existência de alguma lei local.

Diante disso, depreendeu-se que a migração encontra forte sustentação nos Direitos Humanos e no Direito Internacional da Mobilidade Humana, ramos do direito que evoluíram sobremaneira nas últimas décadas. Ambos se esforçaram pela garantia da dignidade humana e o último, principalmente no debate entre os limites e os direitos pertinentes aos imigrantes nas normas de cada Estado. A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, podem ser citados como frutos deste debate. Porém, em face de todas as variáveis existentes no processo migratório, a matéria enfrenta a ausência e a insuficiência de normas internacionais amplas, vez que à exceção dos refugiados e dos deslocados internos, não há dispositivo sobre.

No Brasil, foco deste estudo, identificou-se gradual evolução quanto à matéria migratória. Em 30 anos, com a Redemocratização e promulgação de uma Constituição em 1988, fundamentada na dignidade da pessoa humana, o imigrante deixou de ser considerado um potencial risco à segurança nacional para se tornar um indivíduo detentor de direitos. A Lei n. 9.474/1997, o Estatuto dos Refugiados, primeira lei a

respeito de migração após 1988, apontou para a intenção estatal de discutir e tratar o tema que vinha adquirindo relevância.

A Lei n. 13.445/2017, a Lei de Migração, foi outro passo importante para a legislação brasileira. Ao revogar expressamente o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), a Lei da Migração pugnou pela extinção da discricionariedade e efetivou os direitos já previstos no art. 5º da Constituição, enfatizando a proteção dos direitos humanos. Há, porém, ressalvas quanto aos vetos exercidos pelo Poder Executivo e à regulamentação da lei por meio do Decreto n. 9199, vez que se acredita que estes culminem em fragilidade no próprio dispositivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo B.; SILVA, Geraldo E. do N. **MANUAL DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO**. Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555594836. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555594836/>>. Acesso em: 4 set. 2023.

BARRETTO, Rafael. **Coleção Sinopses para Concursos: Direitos Humanos**. 11. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2023. 32-34 p. v. 39. ISBN 9788544243053.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945**. Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7967-18-setembro-1945-416614-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. [S. I.], 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 6 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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>. Acesso em: 23 out. 2023.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas**. 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9820>>. Acesso em: 7 nov. 2023.

DE AMORIM, Fernando Sérgio Tenório; DE BARROS, Hugo Marinho Emídio. DIGNIDADE HUMANA, SEGURANÇA NACIONAL E OS REFUGIADOS AMBIENTAIS NA LEI N. 9.474/1997. **Veredas do Direito**, v. 14, n. 28, p. 93-126, 2017. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/270203266.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2023.

GOLGHER, André Braz. **Fundamentos da migração** / André Braz Golgher. - Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2004. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6520019.pdf>>. Acesso em: 1 junho 2023.

GUERRA, S. ALGUNS ASPECTOS SOBRE A SITUAÇÃO JURÍDICA DO NÃO NACIONAL NO BRASIL: DA LEI DO ESTRANGEIRO À NOVA LEI DE MIGRAÇÃO. **Revista Direito em Debate**, [S. l.], v. 26, n. 47, p. 90–112, 2017. DOI: 10.21527/2176-6622.2017.47.90-112. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7105>>. Acesso em: 24 out. 2023.

GUIMARÃES, Antônio Márcio da Cunha. **Tratados internacionais**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Internacional. Cláudio Finkelstein, Clarisse Laupman Ferraz Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/499/edicao-1/tratados-internacionais>>. Acesso em: 07 ago. 2023.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história** / Lynn Hunt; tradução Rosaura Eichenberg — São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240 p. ISBN 978-85-7660-198-2.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **REVISTA DIREITO GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, jan./jun. 2010. DOI <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000100013>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/wzVCCYn6Jzm9FGdyWWhdxSB/>>. Acesso em: 18 set. 2023.

LESSA, Danielle Karina Pincerno Favaro Trindade de Miranda. **Direitos fundamentais do migrante internacional: mudança de paradigma legislativo frente ao novo contexto migratório global**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-07072017-105115/>>. Acesso em: 14 set. 2023.

OLIVEIRA, James E. **Constituição Federal Anotada e Comentada**. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-4667-8. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4667-8/>>. Acesso em: 2 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 6 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Glossário sobre migração**. Direito Internacional da Migração. OIM: 2009. Disponível em: <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 1 mai. 2023.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530988319. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988319/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

RAMOS, André de C. **Curso de Direitos Humanos**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553622456. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622456/>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Direito internacional privado**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Internacional. Cláudio Finkelstein, Clarisse Laupman Ferraz Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/503/edicao-1/direito-internacional-privado>>. Acesso em: 6 set. 2023.

RAMOS, André de Carvalho et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **Conjur**, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioo-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 01 nov. 2023.

REIS, Rossana Rocha. SOBERANIA, DIREITOS HUMANOS E MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, v. 19, ed. 55, p. 149-163, jun. 2004. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200009>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/xLMhjxfpPVP6RwxGxzWL6xG/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 12 set. 2023.

RESSTEL, Cizina Célia Fernandes Pereira. **Fenômeno migratório**. In: Desamparo psíquico nos filhos de dekasseguis no retorno ao Brasil [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 35-52. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/xky8j>>. Acesso em: 05 junho 2023.

SALLES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes; RIGGO, Renata Freitas Quintella; SANTOS, Lara de Freitas. **A acolhida humanitária com a lei 13.445/17**: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil. *Conhecimento & Diversidade*, v. 11, n. 23, p. 131-144, 2019.

SANT'ANA, Paulo Gustavo lansen de. **Migração e Refúgio**: Convergências e contradições entre as políticas implementadas pelo Brasil no século XXI. Brasília: FUNAG, 2022. 258 p. ISBN 978-85-7631-867-5.

SILVA, João Carlos Jarochinski. **60 anos de ACNUR Perspectivas de futuro**: Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. 201-220 p.

SILVA, João Carlos Jarochinski. A situação do imigrante ilegal hoje: o ressurgimento do homo sacer. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, ed. 2, p. 79-89, jul./dez. 2012. DOI 10.5102/uri.v.10i2.1625. Disponível em: <<https://publicacoes.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1625/1733>>. Acesso em: 26 maio 2023.

SILVA, João Carlos Jarochinski *et al.* Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos da População**, Belo Horizonte, v. 34, ed. 1, p. 15-30, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbepop/a/mv5kmkTRCPvB7Xnpw7pDLMf/>>. Acesso em: 5 junho 2023.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a lei 6.815, de 1980. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/remhu/a/JLLDbKy5pHPYTLmVpb8R8vf/?format=html>>. Acesso em: 26 out. 2023.

UNODC, TRACK4TIP. **Relatório Situacional Brasil, 2020**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/Relatorio_Situacional_Brasil_T4T.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. Editora Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553609031. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553609031/>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

VARELLA, Marcelo D. et al. O caráter humanista da nova lei de migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. **Revista de Direito Internacional**, v. 14, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/211925440.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2023.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; DE AGUIAR, Jeannine Tonetto. Direitos Humanos e políticas migratórias brasileiras: do estatuto do estrangeiro à nova lei de migrações, rupturas e continuidades. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, n. 10, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44960>>. Acesso em: 11 nov. 2023.