

MARCO REGULATÓRIO PARA A LEGALIZAÇÃO DO IMIGRANTE NO BRASIL

REGULATORY FRAMEWORK FOR THE LEGALIZATION OF IMMIGRANTS IN BRAZIL

Lucas Lopes Ferreira¹⁴

Daniele Lopes Oliveira¹⁵

RESUMO: O artigo aborda os marcos para a legalização do imigrante no Brasil. Apesar de ter se tornado obsoleto com a promulgação da Constituição de 1988, houve influência do Estatuto no arcabouço jurídico por 37 anos. Somente em 2017, foi finalmente abolido pela promulgação da nova Lei de Migração. O questionamento acerca do viés segregacionista e securitário das legislações nacionais referentes à migração tem sido objeto de crescente atenção, enquanto simultaneamente se desmistifica a percepção do Brasil como um país inerentemente acolhedor. Em um marco significativo em 2017, o Estatuto do Estrangeiro foi finalmente substituído pela Lei de Migração, Lei 13.445/2017, com a pretensão de adotar uma abordagem inovadora fundamentada nos preceitos dos Direitos Humanos. Entretanto, apesar de embutir uma carga principiológica e normativa centrada nos direitos humanos, os vetos parciais impostos, juntamente com a sua regulamentação e aplicação, têm, lamentavelmente, seguido uma trajetória divergente, tendendo para o escopo do controle e da securitização. Este artigo se propõe a empreender uma retrospectiva histórica do processo de consolidação do novo marco legal, adentrando na análise dos motivos subjacentes à falha do texto aprovado pelo Congresso Nacional em suprimir as influências ideológicas da doutrina da segurança nacional, resultando na manutenção do Brasil em uma posição distante da concepção de migração como um direito humano fundamental.

Palavras-chave: Imigrante; Direitos Humanos; legalização e Migração.

ABSTRACT: The article addresses the milestones for the legalization of immigrants in Brazil. Despite having become obsolete with the promulgation of the 1988 Constitution, the Statute had an influence on the legal framework for 37 years. Only in 2017 was it finally abolished by the enactment of the new Migration Law. The questioning of the segregationist and security bias of national legislation relating to migration has been the object of increasing attention, while simultaneously demystifying the perception of Brazil as an inherently welcoming country. In a significant milestone in 2017, the Foreigner Statute was finally replaced by the Migration Law, Law 13,445/2017, with the intention of adopting an innovative approach based on the precepts of Human Rights. However, despite embedding a principled and normative burden centered on human rights, the partial vetoes imposed, along with their regulation and application, have, regrettably, followed a divergent trajectory, tending towards the scope of control and securitization. This article proposes to undertake a historical retrospective of the process of consolidation of the new legal framework, delving into the analysis of the reasons underlying the failure of the text approved by the National Congress to suppress the ideological influences of the doctrine of national security, resulting in Brazil remaining in a position far from the conception of migration as a fundamental human right.

Keywords: Immigrant; Human rights; legalization and migration.

Introdução

Reconhecendo os progressos decorrentes da implementação do novo marco legal, porém questionando seus limites na construção histórica e suas dificuldades em se estabelecer como uma legislação capaz de superar a dinâmica estatal anteriormente predominante, o artigo inicialmente

¹⁴ Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Goiás.

¹⁵ Pós-Doutora em Educação. Doutora em Educação. Mestre em Ecologia e Produção Sustentável. Graduada em Direito pela PUC Goiás. Graduada em História e Ciência Política pela Universidade Internacional – UNINTER. Graduada em Pedagogia pelo Instituto Albert Einstein.

abordará as influências da ideologia da segurança nacional consolidadas pelo Estatuto do Estrangeiro e suas permanências na ordem constitucional de 1988, apesar de sua evidente incompatibilidade.

Em seguida, realizará uma análise histórica do processo de mobilização social que, com suporte institucional, contribuiu para a reforma do arcabouço legal. Por último, será empreendida uma análise dos vetos presidenciais, referendados pelo Congresso Nacional no ano de 2017, evidenciando a persistência em abordar a questão migratória sob a ótica da segurança nacional.

O novo paradigma legal oscila entre a proteção, a discricionariedade e a exclusão. Apesar da sua incorporação de um rol substancial de direitos humanos e fundamentais, é inegável que se integrou a uma ordem que perpetua a exclusão estrutural, notadamente ao negar o reconhecimento do "Direito de Imigrar" e da "Igualdade Formal".

Considerando os progressos decorrentes da implementação do novo paradigma legal, todavia, questionando as restrições impostas pela sua construção histórica e as dificuldades em estabelecer-se como uma legislação capaz de transcender a abordagem estatal previamente predominante, o artigo inicialmente abordará os traços da ideologia da defesa nacional solidificados pelo Estatuto Estrangeiro e suas implicações na ordem constitucional de 1988, apesar da evidente incompatibilidade.

A convicção do estatuto do estrangeiro com a segurança

O Estatuto do Estrangeiro, promulgado em 1980, representa uma legislação emblemática que reflete a ideologia da segurança nacional no Brasil. Este dispositivo legal foi elaborado em um contexto histórico marcado pela ditadura militar, que priorizava a proteção dos interesses nacionais sob uma ótica de segurança interna e externa.

O Estatuto do Estrangeiro estabelecia uma série de medidas restritivas em relação aos direitos e à permanência de estrangeiros no país, com o intuito de salvaguardar a soberania nacional e mitigar possíveis ameaças à ordem estabelecida. Essas medidas incluíam a regulamentação do ingresso, permanência e saída de estrangeiros, bem como a possibilidade de expulsão em casos considerados prejudiciais à segurança nacional.

Além disso, o Estatuto do Estrangeiro conferia poderes significativos ao Estado para monitorar e controlar a presença de estrangeiros em território nacional, visando garantir a estabilidade política e a integridade das instituições estatais.

No entanto, é importante problematizar o contexto histórico e as circunstâncias que levaram à promulgação do Estatuto do Estrangeiro. Sua criação ocorreu em um período caracterizado pela

supressão de direitos civis e políticos, em que a segurança nacional muitas vezes serviu de pretexto para ações autoritárias e violações dos direitos humanos.

Dessa forma, o Estatuto do Estrangeiro não apenas reflete a ideologia da segurança nacional, mas também evidencia as contradições e os limites do regime autoritário que o instituiu. Sua análise crítica permite compreender não apenas as políticas migratórias da época, mas também as dinâmicas de poder e as lutas sociais que moldaram o cenário político brasileiro.

A estrangeiridade emerge como um elemento intrínseco à concepção do Estado-Nação, sendo a xenofobia uma manifestação correlata. A estrutura tripartite que caracteriza essa ordem nacional povo, território e governo estabelece uma noção de pertencimento ou identidade nacional com base em vínculos políticos de nacionalidade (REDIN, 2013).

Esse arcabouço constitutivo da ordem estatal também determina que o ato de imigrar seja um ato de controle, colocando o imigrante em uma posição de desvantagem perante o Estado (REDIN, 2016, p. 13).

Consequentemente, essa relação do imigrante é enquadrada no contexto da segurança nacional, uma vez que a migração expõe as próprias contradições e a arbitrariedade do funcionamento da ordem estatal (SAYAD, 1998).

Historizar o novo marco legal das migrações no Brasil implica revisitar questões preexistentes que se refletem como um reflexo da ordem estabelecida. A Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar) em 2014 representou um momento crucial para o avanço do diálogo sobre questões migratórias no Brasil, centrado nos princípios dos direitos humanos e no protagonismo tanto dos migrantes quanto da sociedade civil. Após esse evento, ganhou destaque o projeto de lei de migração, originado no Senado Federal, conhecido como PLS n.º 288/2013, que incorporou em certa medida as discussões da Comigrar ao introduzir uma série de princípios fundamentais de direitos humanos.

Entretanto, o projeto de lei deixou lacunas significativas que precisavam ser regulamentadas pelo Poder Executivo e enfrentou vetos que contrariaram os próprios princípios de direitos humanos estabelecidos no documento legal. O novo marco legal, portanto, surge como resultado de uma tentativa de harmonização das questões migratórias dentro de uma estrutura legal predefinida.

Nesse contexto, a Nota Técnica elaborada pelo Migraidh em relação ao projeto de lei de migração, em colaboração entre Redin e Bittencourt (2015), defendia a necessidade de dois dispositivos estruturais essenciais: o "Direito de Imigrar" e a "Igualdade Formal". Isso porque, em uma perspectiva mais crítica da agenda de direitos humanos, era imperativo abordar a relação originalmente marcada pela exclusão do não nacional e sua condição de "permanente

provisoriamente", negando-lhe o direito humano de migrar e a igualdade perante a lei no âmbito político.

As expressões de anteparo, censura e exclusão

No contexto das migrações internacionais, as três palavras têm sua conotação influenciada pela dicotomia entre securitização e direitos humanos, a qual é central no debate dessa agenda. Na abordagem tradicional do Estado em relação às migrações, observa-se nos documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 13) e a Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias de 1990 (artigo 35), que as migrações em geral são tratadas como uma questão exclusiva dos interesses estatais. Assim, o tema da proteção tem sido historicamente limitado às situações de migrações forçadas no contexto do Direito Internacional dos Refugiados.

Além dessa abordagem, o conceito de proteção é relativizado pela discricionariedade do Estado, a qual se concentra na ideia de controle migratório alinhado aos interesses nacionais. Embora a Lei de Migração tenha incluído nos artigos 3º e 4º um conjunto de princípios de direitos humanos e fundamentais, representando um avanço significativo em termos de proteção, toda a política de controle permanece amplamente baseada na discricionariedade da Administração Pública.

Entender essa dicotomia entre securitização e direitos humanos nos leva à percepção da exclusão que ocorre quando um Estado assume a autoridade para negar um direito, justificando-o em nome da segurança em detrimento dos direitos humanos: é o controle sobre os corpos tratados como se fossem mercadorias.

O sistema atual de ingresso e permanência passou por mudanças significativas com a implementação da Nova Lei de Migração: o visto permanente foi abolido; foram ampliadas as situações que permitem a obtenção de visto temporário e a categoria de residência foi estendida a todas as situações que se enquadram nas condições do visto temporário; além disso, a residência foi estendida a outras circunstâncias. Houve também alterações na dinâmica de concessão, no entanto, é importante ressaltar que o caráter da permanência continua sendo sempre provisório.

O direito à reunião familiar é um dos pilares fundamentais na agenda de direitos humanos no contexto migratório, sendo inclusive consagrado como princípio e diretriz no novo marco legal. No entanto, apesar dessa previsão, o sistema de controle migratório e documentação no Brasil muitas vezes resulta no afastamento compulsório de famílias. Um exemplo disso é o caso de Justine, cujo filho foi impedido de visitá-la meramente por não possuir a condição jurídica e documental de

residente, mas sim de solicitante de refúgio. A discricionariedade do poder leva a arbitrariedades frequentes em decisões sobre quem está ou não apto a visitar o Brasil.

Então, ocorre a separação compulsória porque, apesar de o direito à reunião familiar ser um princípio, sua efetividade está limitada: primeiro, às hipóteses de parentesco definidas por uma concepção tradicional de família, uma vez que a Lei de Migração sofreu veto em relação ao conceito amplo de família que estava em seu texto aprovado no Congresso Nacional; segundo, às situações em que o parente é detentor de autorização de residência no Brasil.

Apesar de o novo marco legal ter incluído a reunião familiar em seu conteúdo principiológico e, portanto, incorporado essa questão à proteção, toda a regulamentação - ou a possibilidade de exercício desse direito continua sujeita a um controle rigoroso, que está vinculado ao conteúdo securitizador, um espectro do revogado Estatuto do Estrangeiro.

Podemos observar uma dinâmica semelhante no caso da acolhida humanitária, que deveria estar dentro do âmbito da proteção por ser um princípio no novo marco legal. Portanto, esperaria-se que suas possibilidades fossem ampliadas em uma lógica facilitadora, com o intuito também de promover o princípio da regularização documental. No entanto, como podemos constatar, sua aplicação é restrita devido a um alto controle e seletividade por parte do Estado.

Aspectos da participação da sociedade na elaboração do marco legal

O Brasil, conforme estipulado pelo artigo 1º da Constituição Federal de 1988, estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", consolidando assim um modelo de democracia representativa e o princípio da participação popular como um pilar da democracia direta. No entanto, em um país onde o imigrante não é reconhecido como cidadão, pelo menos no que diz respeito aos direitos políticos, os quais lhes são negados pela Constituição Federal, a oportunidade de participação ativa que essa população teve na elaboração do marco regulatório que revogaria o Estatuto do Estrangeiro foi concretizada através da realização da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR). Este evento representou uma importante inversão da lógica de negação dos direitos políticos à qual os imigrantes frequentemente foram submetidos no Brasil.

A COMIGRAR, realizada entre os dias 30 de maio e 1º de junho de 2014, foi uma iniciativa governamental inovadora na abordagem da questão migratória no Brasil. Foi resultado de uma mobilização tanto nacional quanto internacional dos diversos atores interessados no tema, com o objetivo de discutir os conceitos centrais da política migratória. O evento visava produzir um material

a partir do debate entre os mais diversos setores da sociedade, com destaque para a participação ativa dos migrantes, a fim de subsidiar a elaboração de um novo marco legal migratório no Brasil.

Na oportunidade da COMIGRAR, uma série de temas foram abordados e discutidos, incluindo a revogação do marco legal representado pelo Estatuto do Estrangeiro e modificação constitucional permitindo o direito ao voto aos imigrantes. Outro ponto em pauta foi a criação de um órgão nacional especializado e responsável pelos temas de migração e refúgio, podendo ser na forma de ministério, secretaria, agência reguladora ou autarquia, vinculado à Presidência da República ou à Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Além disso, foi discutida a habilitação de equipamentos públicos, como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Postos de Saúde, Centros de Referência LGBT, Centros de Referência da Mulher, para atuarem como portas de orientação e acolhimento a migrantes e refugiados. Também se abordou a capacitação de agentes públicos para o atendimento e recepção de imigrantes e refugiados nos mais diversos setores da sociedade.

Outro tema importante foi a desburocratização e uniformização em nível nacional de todos os procedimentos administrativos de concessão, extensão e alteração de visto, solicitação de refúgio, interposição de recursos, e demais procedimentos pertinentes referentes à emissão e renovação de documentos, entre outros, por meio de medidas específicas. A promoção do direito do trabalho decente aos migrantes, independentemente de sua situação migratória, também foi discutida durante a conferência.

Além disso, foi abordado o acesso à justiça com atendimento em Defensorias Públicas, bem como o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) e a políticas e programas sociais disponíveis a brasileiros. Esses temas refletem a diversidade de questões abordadas durante a COMIGRAR, com o objetivo de promover uma abordagem abrangente e inclusiva em relação à questão migratória e de refúgio no Brasil.

Considerações finais

É lamentável observar que o contexto que envolveu a aprovação e a regulamentação do novo marco legal sobre o tema das migrações no Brasil não correspondeu às expectativas mais favoráveis. Apesar de um esforço incansável de mobilização social respaldado por apoio institucional, o desfecho dessa empreitada ocorreu em meio a um ambiente pouco propício para o fortalecimento da democracia no país.

Embora a atual Lei de Migração represente um marco inegável na batalha por reconhecer os migrantes como sujeitos detentores de direitos, os vetos impostos pelo poder executivo, seguidos pela aprovação do Congresso Nacional, bem como o desfecho final da regulamentação através do Decreto n.º 9.199 de 2017, evidenciam que a democracia não é um valor intrínseco, mas sim um processo em constante evolução e sujeito a avanços e retrocessos (Brasil, 2017). Este é um momento crucial que nos exige uma vigilância redobrada, especialmente diante dos retrocessos concernentes ao respeito e à garantia dos direitos humanos que o Brasil enfrenta atualmente.

O novo marco legal introduziu um conjunto de princípios de direitos humanos e fundamentais, indicando uma mudança paradigmática em relação à abordagem das migrações internacionais no Brasil. No entanto, esse processo foi marcado por uma variedade de expressões securitárias que, sob a pretensa abertura discricionária, deslocaram o tratamento jurídico da condição migratória do domínio da proteção para o terreno onde sempre predominaram os interesses nacionais, políticos e econômicos.

Apesar de representar um avanço paradigmático no reconhecimento dos imigrantes como sujeitos de direitos, o novo marco legal ainda mantém, em sua estrutura, os fundamentos que alimentam a exclusão dos não nacionais, especialmente quando esses indivíduos são vistos como representantes dos grupos historicamente marginalizados pela sociedade brasileira em termos de raça e classe.

O espectro autoritário que pairou e ainda paira sobre a consolidação da nova Lei de Migração deve, no mínimo, servir como um lembrete do custo político que incorremos ao não enfrentá-lo no momento de renegociação democrática vivenciado em 1988. Este cenário nos convoca a adotar uma postura não apenas de vigilância, mas também de disputa ativa pelos avanços incontestáveis que a agenda de direitos humanos pós-guerra nos trouxe. É somente por meio dessas conquistas que podemos vislumbrar uma verdadeira retomada do ideal democrático em nossa nação.

Referências

ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétrala Brandão. **A recente Lei de Imigração no Brasil e os direitos fundamentais**. 2017. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>. Consulta em 12 de março de 2018.

BRASIL. **Carta Magna da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Conferência Nacional sobre Movimentos Populacionais e Refugiados. **Caderno de Sugestões**. 2024. Disponível em:

http://www.participa.br/articles/public/0007/3665/20141051%2022_COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_Envio.pdf. Consulta em 10 de março de 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Grupo de Especialistas designado pelo Ministério da Justiça pela Portaria n.º 2.162/2013**. Pré-projeto de Lei de Imigração e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil. Brasília, 31 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Estabelece a condição legal do estrangeiro, institui o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1980.

BRASIL. **Lei n.º 13445, de 24 de maio de 2017**. Estabelece a Lei de Migração. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Resolução Normativa n.º 102, de 26 de abril de 2013**. Modifica o art. 2º da Resolução Normativa n.º 97, de 12 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_%20Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1.

Consulta em 30 nov. 2015.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. As Migrações Internacionais no Brasil sob uma Perspectiva Jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. **Cadernos OBMIGRA**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 119-210, 2015.

CLARO, Carolina de Abreu Batista.; FAUTH JÚNIOR, Sady Sidney. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Tuíla (Org.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: Edipucrs, 2015. p. 75-103.

COMBLIN, Joseph. **A doutrina da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

DIAS, Maria Berenice. **As famílias e seus direitos**. Disponível em [http://www.mariaberenice.com.br/manager/arq/\(cod2_568\)14_as_familias_e_seus_direitos.pdf](http://www.mariaberenice.com.br/manager/arq/(cod2_568)14_as_familias_e_seus_direitos.pdf).

Acessado em 10 de março de 2018.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES FEDERAIS. **Nota à imprensa**: estrangeiros que participem de atos políticos podem ser detidos e expulsos do país. 16 de abril de 2016. Disponível em: <http://fenapef.org.br/nota-a-imprensa-estrangeiros-que-participarem-de-atos-politicos-podem-ser-detidos-e-expulsos-do-pais/>. Consulta em 10 de março de 2018.

GERSZTEIN, Paola Coelho. Quando a discricionariedade tem maior importância que o direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração. **Revista Mundorama**. 17

de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Consulta em 16 de março de 2018.

GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migrações no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**. v. 09, n. 4, pp. 1717-1737.

HONNETH, Axel. **Coisificação**: um estudo na teoria do reconhecimento. Buenos Aires: Katz, 2007.

MORAES, Ana Luisa Zago de. Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. 2015. 374 f. **Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais**, PUCRS, Porto Alegre, 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE (2016). **Estimativas populacionais das comunidades brasileiras no Mundo – 2015**. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades>. Acessado em 12 de março de 2018.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão essencial da democracia. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NINO, Carlos. **Julgamento ao mal absoluto**. Buenos Aires: Ariel, 2006.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [s.l.], v. 34, n. 1, pp.171-179, 23 ago. 2017.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Migrações internacionais e política migratória no Brasil. **Cadernos OBMIGRA**, Brasília, v.1, n.3, 2015.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Acolhimento**. Porto Alegre. Editora Atlas, 2014.