

UMA LEITURA DO CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS E DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

*A READING OF THE HISTORICAL CONTEXT OF BRAZILIAN MIGRATION
POLICIES AND THE PRELIMINARY PROVISIONS OF THE NEW MIGRATION
LAW*

Recebido: 08.02.2019

Aprovado: 07.07.2020

DEILTON RIBEIRO BRASIL

Pós-doutorado pela Università degli Studi di Messina, Itália. Doutor em Direito pela UGF/RJ. Professor da Graduação e do PPGD.
EMAIL: deilton.ribeiro@terra.com.br
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/1342540205762285>
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7268-8009>

ANA CLÁUDIA DE PINHO GODINHO

Mestranda do PPGD – Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG. Graduação em Direito pela PUCMINAS.
EMAIL: anaclaudiapinho2@gmail.com
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/0164334957426895>
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6041-860X>

RESUMO: O objetivo do presente artigo é analisar as disposições preliminares da nova Lei de Migração bem como investigar qual a sua efetiva contribuição como vetor para a garantia dos direitos fundamentais, tendo o ser humano como valor supremo de toda e qualquer proteção jurídica em uma sociedade fraterna e pluralista. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, demonstrou-se o avanço na legislação migratória brasileira garante aos migrantes direitos e deveres sob o viés protetivo e inclusivo dos direitos humanos, no contexto de um fluxo migratório crescente. Os resultados obtidos foram no sentido de que um dos aspectos que denotam a intenção do legislador em efetivar os novos parâmetros de tratamento acolhedor aos migrantes com a observância das regras protetivas. A pesquisa é de natureza teórico-bibliográfica seguindo o método indutivo que instruiu a análise da legislação, bem como a doutrina que informa os conceitos de ordem dogmática.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos; Contexto histórico; Disposições preliminares; Políticas Migratórias; Nova Lei de Migração.

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyze the preliminary provisions of the new Migration Law as well as to investigate its effective contribution as a vector for the guarantee of fundamental rights, having the human being as supreme value of any and all legal protection in a fraternal society and pluralistic. Through bibliographical and documentary research, it has been demonstrated the advance in the Brazilian immigration legislation that guarantees to migrants rights and duties under the protective and inclusive bias of human rights, in the context of a growing migratory flow. The results obtained were in the sense that one of the aspects that denotes the intention of the legislator to implement new parameters of welcoming treatment to the immigrants aiming the fulfillment of the protective rules. The research is of theoretical-bibliographic nature following the inductive

method that instructed the analysis of the legislation, as well as the doctrine that informs the concepts of dogmatic order.

KEYWORDS: Human Rights; Historical context; Preliminary provisions; Migratory Policies; New Migration Law.

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 O contexto histórico da política migratória brasileira sob o olhar dos direitos humanos 3 A fraternidade como vetor de uma sociedade solidária no âmbito da política migratória brasileira 4 A contextualização das disposições preliminares da Lei nº 13.445/17 5 Considerações finais 6 Referências

1 Introdução

O objetivo da pesquisa é investigar a Lei nº 13.445/17, denominada Lei de Migração e o Decreto nº 9.199/17 que regulamentou a referida lei, especificamente no que tange às disposições preliminares do referido dispositivo.

A escolha do tema justifica-se em razão de sua atualidade, relevância jurídica, prática e social. A problemática proposta visa analisar a nova Lei de Migração sancionada em maio de 2017, seus avanços e retrocessos no tratamento jurídico do migrante em território brasileiro.

O estudo bibliográfico da nova lei, bem como do revogado Estatuto do Estrangeiro foi fundamental para o entendimento específico das necessidades e dificuldades dos migrantes. Pretendeu-se com o presente estudo destacar a importância do debate, apontar aporias, despertar a curiosidade epistemológica, para esclarecer a temática proposta no contexto da dignidade da pessoa humana como fundamento jurídico regente de toda a reflexão científica.

Por meio dessas premissas iniciais, desenvolveu-se um estudo pontual sobre as disposições preliminares da Lei de Migração, bem como do Decreto regulamentador. A legislação de Migração confere um tratamento do migrante como sujeito de direitos e deveres em condição de igualdade com os nacionais, garantindo direitos fundamentais como, inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança. Assegura o acesso a serviços públicos de saúde, assistência social, previdência social, dentre outros direitos.

O método utilizado para a realização do presente trabalho foi indutivo, com abordagem de assuntos fundamentais para o desenvolvimento do tema sobre a recente lei de migração no Brasil, como forma de acolher e integrar essas pessoas à sociedade, sem discriminação, com abordagem à luz dos direitos humanos e direitos fundamentais, partindo-se dos direitos do migrante e dignidade da pessoa humana e tratando do movimento migratório como um direito humano, combatendo a xenofobia e a discriminação contra o migrante.

Os procedimentos técnicos utilizados para a realização do estudo foram pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A fim de se conhecer mais a fundo o assunto em questão, realizou-se pesquisas em livros e artigos de autores que falam diretamente sobre os assuntos abordados nesse estudo. O levantamento bibliográfico forneceu bases teóricas e doutrinárias a partir de livros e textos de autores de referência no tema.

A Lei de Migração mesmo com os entraves estabelecidos pelo Decreto regulamentador é considerada um avanço na legislação brasileira, pois busca acabar com a postura de segurança nacional e criminalização do estrangeiro, conforme previsto na legislação anterior, denominada Estatuto do Estrangeiro. Além de considerar o migrante um sujeito de direitos e deveres em condição de igualdade com os nacionais.

2 O Contexto Histórico Da Política Migratória Brasileira Sob O Olhar Dos Direitos Humanos

Denomina-se política migratória o conjunto de medidas adotadas por determinado Estado para controlar o fluxo de pessoas através de suas fronteiras, bem como a permanência dos estrangeiros. As primeiras manifestações de uma política migratória brasileira remontam ao Império e ao início da República, quando começam a se fortalecer ideias de branqueamento racial e o combate à imigração de algumas etnias, como negros, asiáticos e indígenas.

A partir desse período ocorrem vários pontos de inflexão na política migratória do Brasil, intercalando momentos de maior repressão à entrada de imigrantes, como no primeiro governo Vargas (1930-1945) e regime militar (1964-1985) e momentos de maior recepção aos imigrantes, como na pós-segunda guerra mundial e durante a redemocratização do país.

Para estudo do histórico da política migratória brasileira, o ponto de partida foi a decisão 80, de 1824, em que D. Pedro I, com intuito de fundar colônias agrícolas, estabeleceu que as terras da colônia alemã, denominada São Leopoldo, que é o atual estado do Rio Grande do Sul, fossem reconhecidas pelo Império como um local onde imigrantes europeus poderiam contribuir para o desenvolvimento nacional.

Posteriormente, em 1850 foi editada a lei número 601, denominada como Lei de Terras, que foi um marco na implementação da política migratória brasileira. Neste dispositivo os imigrantes eram associados ao agenciamento, por parte de representantes do governo brasileiro. Era feita propaganda ao imigrante sobre o país e era prometido a concessão de terras férteis, subsídios e passagens. No entanto, essas promessas nem sempre eram concretizadas. Neste momento, a predileção por imigrantes alemães se dava por considerá-los bons agricultores e que adaptariam melhor no país.

Eram imigrantes indesejados os negros, chineses e hindus, pois eram considerados como raças inferiores. Assim, a política migratória determinava que a concessão de terras públicas para a intervenção e moradia de imigrantes era permitida somente para aqueles que possuíssem talento com a agricultura, bem como de pele branca, pois era considerada como ideal para o desenvolvimento do país. Nesse momento, os imigrantes de origem europeia privilegiados foram os alemães, segundo os italianos, espanhóis, suíços e poloneses, raramente dando espaço para outras nacionalidades.

Já no início do século XX, na Primeira República no Brasil, houve diminuição no fluxo de imigrantes europeus. Com o objetivo de mudar esse cenário foi promulgado o Decreto nº 528/1890, responsável por regulamentar o Serviço de Introdução e Localização de Imigrantes. A partir de então inicia uma política de livre entrada de indivíduos no Brasil para trabalhar, exceto aquelas pessoas provenientes da Ásia e África, bem como os indígenas, que só poderiam entrar no país após aprovação do Congresso Nacional.

Nesse contexto, a política migratória brasileira privilegiava questões econômicas e a eugenia. Citava fatores como gênero, idade e capacidade laborativa. Portanto, visavam à construção de uma nação unificada nos padrões que os governantes e a elite desejavam.

Tempos depois foi regulamentado o Serviço de Povoamento, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio pelo Decreto nº 9.081/1911¹. Neste momento, as promessas aos imigrantes continuavam. Essa prática de subsídios às imigrações era considerada necessária, pois era baixo o contingente de imigrantes espontâneos. Nessa legislação também eram claras as características do perfil desejado de imigrantes, incluindo idade, gênero, nível social, dentre outros.

¹ BRASIL, Decreto nº 9.081 de 03 de novembro de 1911. Dá novo regulamento ao serviço de povoamento. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 23/12/1911, Página 16411 (Republicação). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9081-3-novembro-1911-523578-republicacao-102836-pe.html>. Acesso em: 13 jan. 2019.

No contexto do Estado Novo (1937-1945) em virtude, sobretudo, de questões políticas, a cultura estrangeira não foi fomentada.

Os períodos do Estado Novo (1937-1945) e da Quarta República, sob o comando presidencial de Getúlio Vargas, tiveram a política de atrair trabalhadores europeus para a indústria e setor agrícola, período que inclui a ratificação da Convenção nas Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 1997, por meio da lei nº 9.474², instituindo um conjunto de normas de proteção nacional da pessoa humana em situação de mobilidade.

Apesar de durante um período da história da política migratória no Brasil, os imigrantes de origem europeia ser priorizados, de forma clara e direta, com hierarquia que estabelecia os mais desejáveis, tal política foi modificada. Nesse contexto, estes mesmos imigrantes começaram a ser vistos como ameaça à constituição de uma nação brasileira, por não se assimilarem à cultura nacional.

Assim, durante o Estado Novo no Brasil, principalmente durante a Segunda Guerra Mundial, os imigrantes passaram por um processo de subordinação às culturas e identidades brasileiras, com o intuito de forçar essa assimilação, que ia desde a proibição de línguas estrangeiras nas escolas, assim como o uso de idiomas que não o português no cotidiano desses imigrantes³.

Durante o Estado Novo, com o Decreto-lei nº 3.175/1941⁴, a restrição aos imigrantes continuou. A lei descreve que fica suspensa a concessão de vistos permanentes. Assim, só seria permitido mediante autoridade consular, desde que o imigrante cumprisse os requisitos, conforme a legislação em vigor. Ou seja, era nula a ideia de incluir e integrar o imigrante à sociedade brasileira, sem realizar imposições próprias da cultura brasileira.

No Decreto-lei nº 7.967/45⁵, planejamento semelhante foi aplicado, vez que dispunha as diretrizes para colonização e migração no Brasil. A “imigração dirigida”, como trata o Decreto-Lei, possuía características restritivas, com ausência de liberdade do imigrante, se considerar que o imigrante que vinha ao Brasil com este propósito não poderia dedicar-se a outra atividade sem a liberação expressa das autoridades fiscalizadoras⁶.

² BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de julho 1997. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm#:~:text=LEI%20N%209.474%2C%20DE%2022,1951%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 13 jan. 2019.

³ FRAZÃO, Samira Moratti. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**, Paraná, v. 10, n. 20, jun/dez. 2017, p. 1112. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/viewFile/30281/23143>. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁴ BRASIL. Decreto-lei nº 3.175, de 07 de abril de 1941. Restringe a imigração e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 9/4/1941, p. 7123 (Publicação Original). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁵ BRASIL. Decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. Dispõe sobre a imigração e colonização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 dezembro 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁶ FRAZÃO, Samira Moratti. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**, Paraná, v. 10, n. 20, jun/dez. 2017, p. 1113. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/viewFile/30281/23143>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Depois de sancionada a Lei nº 6.815/80⁷, denominada Estatuto do Estrangeiro, o Decreto-lei nº 7.967/45⁸ foi revogado. Até o final da década de 1950 e início da década de 1960, os países latino-americanos, incluindo o Brasil, saíram da rota migratória, em razão da predileção dos migrantes por países de primeiro mundo, como Estados Unidos. Neste contexto, a migração para o Brasil não deixou de acontecer, no entanto, não ocorria mais em larga escala como acontecia.

Durante o Regime Militar (1964-1985), os imigrantes foram encarados sob a égide da segurança nacional, excluindo assim pessoas que vinham ao país em busca de melhores condições de vida, ou mesmo em busca de refúgio e/ou asilo.

Na década de 1980, com o Estatuto do Estrangeiro, a migração continuou sendo encarada sob um viés produtivo, privilegiando a segurança nacional em detrimento de questões voltadas aos Direitos Humanos, portanto à humanização no processo migratório para o Brasil⁹.

Após a promulgação do Estatuto do Estrangeiro no Brasil houve uma pressão dos Organismos Internacionais para que o Congresso Nacional editasse a legislação, vez que esta não considerava os tratados internacionais e os direitos fundamentais da pessoa humana, confirmando que a política de imigração possa ser realizada pelo Poder Executivo, sem precisar de aval do Parlamento. Nesse contexto, desde então, a política migratória brasileira é exercida por órgãos específicos, como por exemplo, o Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Emprego, bem como o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão responsável de articular a política migratória brasileira através da política de migração laboral.

No ano de 1980 foi promulgada a Lei nº 6.815¹⁰, denominada Estatuto do Estrangeiro, época em que o Brasil vivia o regime militar, era adotada uma postura de segurança nacional e de criminalização do estrangeiro. O imigrante era visto como uma ameaça à coesão social do país e predominava o enfoque da segurança nacional, que deveria manter de fora das fronteiras àqueles que pretendiam causar desordem.

Não se pode olvidar que à época que o estatuto foi concebido, a prioridade consagrada na legislação encontrava-se alicerçada em questões relativas à segurança nacional, aos interesses socioeconômicos do Brasil e ao trabalhador nacional. O termo estrangeiro adotado pela norma citada, indicava a existência de um

⁷ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 22 agosto 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁸ BRASIL. Decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. Dispõe sobre a imigração e colonização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 dezembro 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/De17967.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁹ FRAZÃO, Samira Moratti. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**, Paraná, v. 10, n. 20, jun/dez. 2017, p. 1114. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/viewFile/30281/23143>. Acesso em: 13 jan. 2019.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 22 agosto 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

indivíduo que “é natural de outro país; que não faz parte de uma família, de um grupo”¹¹.

O Estatuto do Estrangeiro dentre outras previsões, criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), uma instância de articulação de política migratória. Ocorre que, a partir dos anos 1980, a questão migratória voltou a ter relevância na agenda política e social brasileira, em que, entre outros aspectos, destacam-se: a emergência, naquela década, da emigração internacional, pois brasileiros passaram a viver no exterior em situação de vulnerabilidade e não vislumbravam as mínimas condições que favorecessem uma possível reinserção no país, como, por exemplo, aspectos relacionados à obtenção de trabalho e à cobertura da previdência social; a entrada irregular de trabalhadores e suas famílias que vieram, sobretudo, da Bolívia e Paraguai; e a chegada massiva de haitianos e africanos, no início dos anos 2010. Tudo isso escapava ao controle do governo brasileiro e requeria uma tomada de posição, dado que o aparato legal não conseguia dar conta de enfrentar todas essas situações.

Tais questões foram sendo tratadas de duas maneiras. Na primeira, seguiu-se a receita dos Estados Unidos e da União Europeia, promovendo a regularização dos estrangeiros que residiam há determinado tempo no país. Essa medida não conseguia atender a todos que se encontravam nessa situação, não resolvia o essencial – a necessidade de uma política migratória clara, que abarcasse, ao menos, os eixos da regulação, integração e cooperação internacional, seja qual fosse o viés ideológico que orientasse tais políticas. Na segunda, o CNIg passou a enfrentar o problema emitindo, pontualmente, Resoluções Normativas para cada questão surgida. Não obstante avanços importantes em aspectos humanitários, proteção, livre circulação dos trabalhadores do MERCOSUL, entre outros, o que se produziu foi um verdadeiro emaranhado normativo, que estava longe de afrontar as questões migratórias com a necessidade e a profundidade requeridas. Deve-se enfatizar que, nesse ínterim, o país também aderiu a medidas internacionais que visam à proteção e garantias dos direitos dos imigrantes, como na questão da Convenção Contra o Crime Organizado e o Tráfico de Pessoas, em 2004¹².

Assim, o tratamento das questões relacionadas às migrações internacionais navegava num mar de avanços, paralisia e retrocessos. Contudo, é importante reconhecer que a relevância alcançada pelo debate em torno da questão migratória no Brasil impulsionava e pressionava na direção dos avanços necessários, o que levaria a embates de posições e ideologias conflitivas. Do governo central eram emitidos sinais distintos na forma de abordar a problemática.

Importante ressaltar que a origem dos direitos dos refugiados e dos migrantes está intimamente ligada ao surgimento do Sistema Internacional dos Direitos Humanos. Codificado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1945 pelas Nações Unidas (ONU), o Direito dos Refugiados vê seu primeiro reflexo nos direitos das minorias. Em seguida, surgiram

¹¹ GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 09, nº 4, 2017, p. 17722-17723). Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em: 22 ago. 2018.

¹² BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 15 março 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

como as fontes primárias do direito internacional específica de direito dos refugiados a Convenção dos Refugiados de 1951¹³ e o Protocolo Adicional de 1967¹⁴15.

Na atualidade, os fluxos migratórios têm como uma das principais razões as desigualdades existentes entre os países do mundo e/ou dentro de um mesmo país, impondo um grande desafio a “forma estatal de pertencas fechadas, governadas por mecanismos ambíguos que incluem os cidadãos, excluindo todos os outros”. Os fluxos migratórios geram uma inquietação em relação a não efetiva proteção dos direitos humanos, justamente, pelo fato que esses direitos encontram vigor na própria humanidade, porém, são aqueles “que somente podem ser ameaçados pela própria humanidade”¹⁶.

Os migrantes internacionais são quase 150 milhões neste início de século, na medida em que definimos como migrante toda pessoa residente em país estrangeiro, ou seja, 2,5% da população mundial. Eram 75 milhões em 1965 e 120 milhões em 1990, segundo os números disponíveis. E, ainda que inexatas essas estimativas calculadas unicamente nos estoques, evidenciam a progressão dos deslocamentos nos últimos quarenta anos. Mas as previsões são ainda mais altas se considerarmos que, segundo algumas fontes, até o final do século, quase 1 bilhão de pessoas estarão se deslocando¹⁷.

A mobilidade do capital e da força de trabalho e seus impactos no cotidiano social, nos mercados de trabalho, nas sociedades de chegada e de partida, nos fluxos financeiros, nas migrações internacionais redesenham os países nos espaços migratórios na divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, a partir dos lugares inseridos na lógica da produção global se desencadeia uma nova configuração migratória internacional e nacional, com diversas modalidades de fluxos (re)desenhadas no âmbito das migrações transnacionais¹⁸.

De qualquer forma, as migrações internacionais tenderão a se intensificar, correspondendo à mesma velocidade da mobilidade do capital na contemporaneidade, com a consequente redefinição na relação migração e desenvolvimento. Na hierarquia da geopolítica global, as migrações transnacionais de refúgio, suas direções e sentidos tornam-se expressões do funcionamento do mercado mundial e do mercado de trabalho¹⁹.

¹³ ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados (1951)**. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

¹⁴ ACNUR. **Protocolo de 1967, relativo ao estatuto dos refugiados**. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_d_e_1967.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

¹⁵ VEIGA, Flávia Lana Faria da. O direito brasileiro e a realidade dos fluxos migratórios na América Latina: a influência da Colômbia e do Haiti. In: **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Ed. Esp. Refugiados, vol.20, 2017, p.29.

¹⁶ RESTA, Eligio. **Direito fraterno** [Tradução de Sandra Regina Martini Vial]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004, p. 12-13.

¹⁷ HILY, Marie-Antoinette. As migrações contemporâneas: dos Estados e dos homens. In: **Seminário Cultura e Intolerância (SESC)**, Vila Mariana, São Paulo, nov.-2003, p. 1-2. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00609853/document>. Acesso em 03 jan. 2018.

¹⁸ BAENINGER, Rosana. Migrações transnacionais de refúgio no Brasil. In: Carmen Lussi [Org.]. **Migrações internacionais: abordagens de direitos humanos**. Brasília: CSEM - Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017, p. 13; SASSEN, Saskia. **The mobility of labor and capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988; DE HASS, Hein. Migration and development: a theoretical perspective. In: **International Migration Review**, vol. 44, nº 1, 2010; GUARNIZO, Luis Eduardo; PORTES, Alejandro; HALLER, William. Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. In: **American Journal of Sociology**, vol. 108, nº 6, 2003; PORTES, Alejandro. Convergências teóricas e dados empíricos no estudo do transnacionalismo imigrante. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 69, 2004.

¹⁹ BAENINGER, Rosana. Migrações transnacionais de refúgio no Brasil. In: Carmen Lussi [Org.]. **Migrações internacionais: abordagens de direitos humanos**. Brasília: CSEM - Centro Scalabriniano de

3 A Fraternidade Como Vetor De Uma Sociedade Solidária No Âmbito Da Política Migratória Brasileira

O Brasil adotou na Constituição Federal de 1988 uma sociedade fraterna, ao estabelecer em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma *sociedade fraterna*, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil²⁰ (O itálico é nosso).

Da mesma forma o artigo 3º, inciso I da Constituição Federal de 1988, constitui como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Assim, Deilton Ribeiro Brasil entende que,

O texto do preâmbulo revela que o Estado Democrático brasileiro instituído está destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais e, considerá-los, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, assim como a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, devendo ser fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias, tanto na ordem interna como, também, na ordem internacional²¹.

A solidariedade, assim como a fraternidade traz em seu âmago, a preocupação para com o outro, ou seja, a solidariedade que impõe que uma pessoa se preocupe com o outro e que cada um se preocupe com o todo, assim como a fraternidade, que traz a ideia de preocupação com o irmão, a união, exige uma responsabilidade do indivíduo para com a sociedade.

Aliás, a ideia da fraternidade foi lançada pós Revolução Francesa, que tinha como lema: liberdade; igualdade e fraternidade. Quando falamos sobre fraternidade, o primeiro pensamento é algo que se relaciona com a religião, que trata do cristianismo, normalmente temos a ideia de caridade em relação ao próximo. E talvez essa seja a concepção mais acertada,

Estudos Migratórios, 2017, p. 13-14; DE HASS, Hein. Migration and development: a theoretical perspective. In: **International Migration Review**, vol. 44, n° 1, 2010.

²⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 19 ago. 2018.

²¹ BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**, Marília/SP, v. 19, n. 3, p.760, set-dez. 2018. Disponível em: [file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/Artigo-Lei-Migracao-Prof.%20Deilton%20\(1\).pdf](file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/Artigo-Lei-Migracao-Prof.%20Deilton%20(1).pdf). Acesso em: 7 jan. 2019.

ter a fraternidade como a preocupação de ascensão e desenvolvimento humano, do próximo e de todos, uma coletividade unida para gozar e usufruir dos mesmos direitos e deveres.

Por sociedade fraterna, entende-se como um tipo de sociedade construída por “pessoas humanas estimuladas a perceber o sentido da própria existência e porque percebem o sentido da própria existência e, adotam modos de vida que dão sentido à existência do Humano e a sua continuidade no tempo e espaço da biosfera”²².

A perspectiva da construção de uma sociedade fraterna global, pela concepção de um espaço público mundial, a partir de um projeto cultural que tenha por fundamento o sentido da existência do humano traz um grande e novo desafio à humanidade, que na organização da própria convivência terá que, antes de priorizar a reivindicação do caráter funcional, deverá priorizar a reivindicação do caráter humano, na qual o humano é o “sentido relacional de pensar e agir da pessoa humana”²³.

E não é por menos, que ao tratar do princípio da solidariedade, Daniel Sarmento se refere ao espaço de diálogo entre as pessoas dentro do Estado:

Na verdade, a solidariedade [aqui também é possível referir-se à fraternidade] implica reconhecimento de que, embora cada um de nós componha uma individualidade, irredutível ao todo, estamos também juntos, de alguma forma irmanados por um destino comum. Ela significa que a sociedade não deve ser um lócus da concorrência entre indivíduos isolados, perseguindo projetos pessoais antagônicos, mas sim um espaço de diálogo, cooperação e colaboração entre pessoas livres e iguais, que se reconheçam como tais²⁴.

O mundo globalizado, as concorrências, competitividades, falta de emprego, de saúde, educação, enfim, as situações de precariedade e o medo que assola o povo que deste mundo usufrui, incute nas pessoas a ideia de que o migrante, o refugiado, o apátrida são pessoas que querem, apenas, retirar do nacional as oportunidades de crescimento profissional e pessoal.

A solidariedade é verificada no plano fático e jurídico, as pessoas convivem no mesmo ambiente em razão da partilha de responsabilidades e direitos que são externados por meio de condutas objetivas que caracterizam a convivência social. O ambiente social, o Estado, deve ser um lugar de colaboração, cooperação e assistência. Para Chiara Lubich,

A fraternidade é um empenho que: favorece o desenvolvimento autenticamente humano do país sem isolar na incerteza do futuro as categorias mais fracas, sem excluir outras do bem-estar, sem criar novas pobreza; salvaguarda os direitos da cidadania e o acesso à própria cidadania, abrindo uma esperança a todos que buscam a possibilidade de uma vida digna em nosso país, o qual pode mostrar a própria grandeza oferecendo-se como pátria para quem perdeu, ajuda a pesquisa científica e a invenção de novas

²² SILVA, Ildete Regina Vale da; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Constituição e fraternidade**: o valor normativo do Preâmbulo da Constituição. Curitiba: Juruá, 2015, p. 151.

²³ SILVA, Ildete Regina Vale da; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Constituição e fraternidade**: o valor normativo do Preâmbulo da Constituição. Curitiba: Juruá, 2015, p. 151.

²⁴ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, 295.

tecnologias, salvaguardando, ao mesmo tempo, a dignidade da pessoa humana do primeiro ao último instante de sua vida fornecendo sempre as condições para que cada pessoa possa exercer a própria liberdade de escolha e possa crescer assumindo responsabilidades²⁵.

Por óbvio, que para se admitir e conceber a ideia de uma sociedade fraterna, solidária, e via de consequência justa, é preciso respeitar o indivíduo na sua essência é preciso zelar pela efetividade da dignidade da pessoa humana. Possibilitando ao cidadão apátrida o direito de se autoidentificar, de se reconhecer e de se filiar a valores culturais, históricos, religiosos e sociais, com os quais se identifica.

Como um valor fundamental que é também um princípio constitucional, a dignidade humana funciona tanto como justificção moral quanto como fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais. Sendo assim, ela vai necessariamente informar a interpretação de tais direitos constitucionais ajudando a definir o seu sentido nos casos concretos. Além disso, nos casos envolvendo lacunas no ordenamento jurídico, ambiguidades no direito, colisões entre direitos fundamentais e tensões entre direitos e metas coletivas, a dignidade humana pode ser uma bússola na busca da melhor solução. Mais ainda, qualquer lei que viole a dignidade, seja em abstrato ou em concreto, será nula²⁶.

Melhor explicando, o princípio da dignidade humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência da vida em comunhão com os demais seres humanos²⁷.

A autonomia é o elemento ético da dignidade humana. É o fundamento do livre arbítrio dos indivíduos, que lhes permite buscar, da sua própria maneira, o ideal de viver bem e de ter uma vida boa. A noção central aqui é a de autodeterminação: uma pessoa autônoma define as regras que vão reger a sua vida. A autonomia pressupõe o preenchimento de determinadas condições, como a razão (a capacidade mental de tomar decisões informadas), a independência (a ausência de coerção, de manipulação e de privações essenciais) e a escolha (a existência real de alternativas).

A autonomia, portanto, corresponde à capacidade de alguém tomar decisões e de fazer escolhas pessoais ao longo da vida, baseadas na sua própria concepção de bem, sem influências externas indevidas. Quanto às suas implicações jurídicas, a autonomia está subjacente a um conjunto de direitos fundamentais associados com o constitucionalismo democrático, incluindo as liberdades básicas (autonomia privada) e o direito à participação política (autonomia pública).

²⁵ LUBICH, Chiara. **Ideal e luz**. Pensamento, Espiritualidade e Mundo Unido. São Paulo: Cidade Nova, 2003, p. 309-310.

²⁶ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. 4. reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 64-66.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 63.

Por fim, ínsito à ideia de dignidade humana está o conceito de mínimo existencial, também chamado de mínimo social, ou o direito básico às provisões necessárias para que se viva dignamente²⁸.

Assim, os princípios fundamentais são concretizações ou exteriorização do princípio da dignidade humana, pois onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças²⁹.

4 A Contextualização Das Disposições Preliminares Da Lei Nº 13.445/17

O legislador brasileiro voltou-se com aplicada atenção para a temática do fluxo migratório, especialmente em razão da vigência do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017³⁰ com publicação no DOU de 21/11/2017 que regulamentou a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017³¹ que foi sancionada com vetos pela Presidência da República. Os principais vetos foram referentes à ocupação de cargo, emprego e função pública por migrantes, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição; concessão automática de residência no país a aprovados em concursos públicos; utilização de serviços públicos de saúde, assistência social e previdência; direito de reunião familiar em casos de outros parentescos, dependência afetiva, ou fatores de sociabilidade; revogação de expulsões anteriores a 1988 e anistia para migrantes ingressados sem documentos até julho de 2016; não expulsão de migrantes residentes no Brasil por mais de 04 (quatro) anos que cometessem crimes; não exigência de prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública; dispensa do serviço militar de brasileiros por opção ou naturalizados que já tenham cumprido suas obrigações militares no país de origem; além da livre circulação de povos indígenas e populações tradicionais em terras ocupadas por seus ancestrais. A norma que instituiu a Lei de Migração no Brasil revogou expressamente a Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949³² e a Lei nº 6.815/80^{33 34}.

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. 4. reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 81-85.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 59.

³⁰ 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. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 novembro 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

³¹ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

³² BRASIL. Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949. Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Publicado no **Diário Oficial da União**, Seção 1 - 19/9/1949, Página 13465 (Publicação Original). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-818-18-setembro-1949-364080-norma-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.

³³ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 22 agosto 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

³⁴ BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**, Marília/SP, v. 19, n. 3, set-dez.

O Decreto, com 319 (trezentos e dezenove) artigos, normatizou questões como concessão de visto, asilo político, refúgio, autorização de residência, nacionalidade e naturalização, extradição e infrações e respectivas penalidades. A Lei entrou em vigor em 21 de novembro de 2017 após o transcurso da *vacatio legis* de 180 (cento e oitenta) dias³⁵.

Ao estabelecer uma tipologia jurídica do *migrante*, a Lei nº 13.445/17 regulamentada pelo Decreto nº 9.199/17 abandona o conceito de *estrangeiro* (do latim *extraneus*, com sentido comum de alheio, esquivo, estranho ou impróprio), não apenas de conotação pejorativa em nossa cultura, mas também juridicamente consagrado na lei vigente como um sujeito de segunda classe, privado, sem justificação plausível num regime democrático, de parcela significativa dos direitos atribuídos aos nacionais³⁶.

Normativamente, a Lei de Migração trouxe a mudança de paradigma fundamental ao ratificar a necessidade de promoção e o acesso a direitos, uma vez que a impressão que se tinha era que a lei anterior impunha mais deveres do que atribuía igualdade de direitos aos migrantes, estrangeiros e refugiados.

Nesse sentido, as críticas em relação aos problemas do estatuto nos últimos 30 anos, feita por organismos nacionais e internacionais de Direitos Humanos, podem ser resumidas em três grandes grupos: (1) adoção do paradigma da segurança nacional em ver o migrante como indivíduo estranho, (2) estabelecimento de procedimentos complexos, como por exemplo, as altas taxas de regularização e não emissão de documentos, que levava às vias do trabalho ilegal ou do trabalho em condição análoga à escravidão, e (3) a restrição ou vedação dos direitos políticos dos migrantes, sendo que o Brasil era o único país da América do Sul, até então, que proibia o migrante de se manifestar politicamente³⁷.

Assim, a lei de migração sancionada em 2017, Lei nº 13.445/17 dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante (artigo 1º da lei nº 13.445/17).

Indubitavelmente que a nova lei coloca o Brasil em posição de vanguarda nesta matéria, posto que defere aos imigrantes uma série de prerrogativas que até então eram conferidos apenas para os seus nacionais. Entre as principais mudanças introduzidas pela nova Lei de Migração, estão a desburocratização do processo de regularização migratória, a institucionalização da política de vistos humanitários, a

2018, p. 758. Disponível em: file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/Artigo-Lei-Migracao-Prof.%20Deilton%20(1).pdf. Acesso em: 7 jan. 2019.

³⁵ BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**, Marília/SP, v. 19, n. 3, set-dez. 2018, p. 758. Disponível em: file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/Artigo-Lei-Migracao-Prof.%20Deilton%20(1).pdf. Acesso em: 7 jan. 2019.

³⁶ MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão; GRANJA, João Guilherme de Lima; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Lei de migrações propõe acabar com legado da ditadura sobre o tema. 2014. In: **Consultor jurídico**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-set-04/lei-migracoes-propoe-acabar-legado-ditadura-tema>. Acesso em: 03 jan. 2018.

³⁷ ANNONI, Danielle (Org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Editora Gedai, 2018, p. 302. Disponível em: file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/DIREITOS-ECONOMICOS-SOCIAIS-E-CULTURAIIS.pdf. Acesso em: 12 jan. 2019.

não criminalização por razões migratórias, além de conferir uma série de direitos aos migrantes que até então não eram garantidos³⁸.

Trata do movimento migratório como um direito humano, combatendo a xenofobia e a discriminação contra o migrante. Neste sentido, a lei de migração prevê direitos e deveres para migrantes e turistas que cheguem ao Brasil, combatendo à xenofobia e a não discriminação na política migratória brasileira, além de desburocratizar e facilitar o acolhimento e integração dos migrantes na sociedade. É a adoção de uma política humanitária de auxiliar os migrantes que chegam ao Brasil.

Apesar dos vetos, cabe destacar que o novo arcabouço legal representa um grande avanço no trato da questão migratória no Brasil. O maior avanço de todos, sem dúvida, foi acabar com o anacronismo do Estatuto dos Estrangeiros, aparato jurídico inspirado num regime de exceção, cuja base se assentava na doutrina da segurança nacional e que vigorava mesmo depois da aprovação da Constituição Federal de 1988, que, entre outros objetivos, se colocava como missão sepultar os resquícios jurídicos da ditadura militar.

O avanço mais geral reside na mudança de enfoque desse novo marco legal das migrações, agora com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes, tanto dos estrangeiros que por aqui aportam quanto para os brasileiros que vivem no exterior.

A Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que substitui o Estatuto dos Estrangeiros (Lei nº 6.815/1980), passa a considerar os migrantes como cidadãos e, dessa maneira, possuidores de garantias, direitos e deveres na sociedade brasileira. Como afirma Carolina Abreu, em entrevista dada ao Portal Brasil, “o Estatuto do Estrangeiro foi elaborado sob a perspectiva de segurança nacional e via o imigrante como potencial ameaça aos interesses do país. Já a nova lei o enxerga sob a ótica dos direitos humanos”. E não se diga que a nova lei nada diz respeito aos refugiados, pois em sendo todo refugiado estrangeiro, naturalmente a melhora no sistema de recepção de estrangeiros e de estabelecimento de condições de vida dignas e igualitárias irá transpor-se também aos refugiados que vivem no Brasil. Trata-se de mudança de cultura jurídica, para além de mera alteração legislativa³⁹.

A lei traz algumas mudanças e avanços, como: a) cooperação jurídica, a nova lei organiza a cooperação jurídica entre os países para proteção aos apátridas, asilados e brasileiros no exterior; b) direitos políticos, a lei extinguiu a proibição de imigrantes participarem de atividades de natureza política, permitindo ao migrante associar-se em reuniões políticas e sindicatos; c) regularização documental, os migrantes indocumentados poderão regularizar sua situação dentro do Brasil; d) acolhimento humanitário, para pessoa que precisa fugir do país de origem, no entanto, não se enquadra no Estatuto dos Refugiados, o Brasil dará o visto temporário.

³⁸ GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 09, nº 4, 2017, p. 1722. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em: 22 ago. 2018.

³⁹ ANNONI, Danielle (Org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Editora Gedai, 2018, p. 304. Disponível em: <file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/DIREITOS-ECONOMICOS-SOCIAIS-E-CULTURAIIS.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

Entre as conquistas obtidas com a nova lei, destaca-se o artigo 1º, ao definir as categorias associadas aos diversos tipos de mobilidade. Cria a categoria de imigrante, com a modulação do tempo de permanência, temporários ou permanentes; emigrante, demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; residente fronteiriço, pessoal nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; visitante para os casos de curta duração e apátrida, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que não tem nacionalidade.

O artigo 3º trata dos princípios e diretrizes da política migratória brasileira, destacam-se, entre outros, os seguintes pontos: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e aos seus familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; a proteção ao brasileiro no exterior; a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

O artigo 4º voltado a estabelecer garantias ao migrante assegura: direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

Enfim, não obstante alguns vetos inspirados em visões que defendem medidas restritivas, o país passa a ter uma das legislações mais modernas no trato das políticas migratórias, avançando no tratamento dos pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas.

Entretanto, a Lei nº 13.445/17⁴⁰ foi regulamentada através de decreto, que tem sido duramente criticado por especialistas e organizações pela defesa dos direitos dos migrantes. Isso porque a regulamentação desvirtua o que estava previsto em lei e cria precedentes para um retrocesso no que tange ao reconhecimento e regulamentação dos fluxos migratórios no Brasil.

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 crescente⁴¹.

A disposição preliminar do Decreto nº 9.199/17⁴² determina alguns conceitos, sendo migrante a pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante e o apátrida. Imigrante é a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalhe ou resida e se estabeleça temporária ou definitivamente no Brasil. Emigrante é o brasileiro que se estabeleça temporária ou definitivamente no exterior. O residente fronteiriço é a pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserve sua residência habitual em Município fronteiriço de país vizinho. O visitante é a pessoa nacional de outro país ou apátrida que venha ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer no território nacional. Apátrida é a pessoa que não seja considerada nacional por nenhum Estado, conforme previsto na legislação. Refugiado é a pessoa que recebe proteção especial do Estado brasileiro, conforme a Lei nº 9.474/97⁴³.

O Decreto afirma ainda que é vedado denegar visto ou residência, ou impedir o ingresso no País por motivo de etnia, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.

5 Considerações Finais

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

⁴¹ RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÉVE, Clémerson; VENTURA, Dayse; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES JR, Paulo Abrão; DALLARI, Pedro B. de Abreu; REIS, Rossana Rocha; JARDIM, Tarciso Dal Maso; BERNER, Vanessa. **Regulamento da Nova Lei de Migração é contra legem e praeterlegem**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 21 ago. 2018.

⁴² 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. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 novembro 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

⁴³ BRASIL. Lei nº 9.474, 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 23 julho 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

Embora a migração faça parte da humanidade, atualmente, acontece uma das maiores crises migratórias já vividas nos tempos modernos. Diariamente, imagens de milhares de pessoas migrando de uma localidade para outra inundam as primeiras páginas de noticiários pelo mundo.

Em comparação com dispositivos legais anteriores, a nova lei de migração representa avanços na legislação, no que diz respeito às garantias previstas pelos direitos humanos.

A Lei de Migração confere tratamento ao migrante e refugiado como sujeitos de direitos e deveres em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, como também assegura o acesso a serviços públicos de saúde, assistência social, previdência social, e ainda, garantia dos cumprimentos de obrigações legais e contratuais e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, dentre outros direitos e garantias.

É evidente o avanço normativo da legislação brasileira, pois preza pela isonomia e integração dos migrantes à sociedade brasileira como sujeitos de direitos e obrigações, conforme a Constituição Federal de 1988. Entretanto, as incoerências apontadas na legislação de migração poderiam produzir um discurso institucional de restrição e seleção de migrantes com prejuízo não só ao desenvolvimento nacional, por meio, do intercâmbio cultural e do desenvolvimento humano, mas, também, por meio do não preenchimento de postos de trabalho em determinados setores da economia, o que exigirá uma revisão do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017^{44 45}.

Assim, é necessário compreender a dinâmica da mobilidade humana e a diversidade dos fluxos migratórios, para aprimorar as respostas do Estado no que tange à política, legislação e governança institucional, bem como estratégias de cooperação internacional frente à migração. Para isso é necessário verificar como são tratadas e protegidas as pessoas que precisam ter proteção integral que abranja a sua interação no país de escolha. Essa proteção do imigrante e sua integração passam, necessariamente, pelo acesso a direitos e aos serviços públicos essenciais.

Portanto, para além de um avanço legislativo, a lei de migração é a busca de mudança da sociedade como um todo, uma vez que combate a xenofobia, ainda tão presente na vida dos migrantes.

6 Referências

ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados (1951)**. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

ACNUR. **Protocolo de 1967, relativo ao estatuto dos refugiados**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁴⁴ 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. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 novembro 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

⁴⁵ BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**, Marília/SP, v. 19, n. 3, set-dez. 2018, p. 758. Disponível em: [file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/Artigo-Lei-Migracao-Prof.%20Deilton%20\(1\).pdf](file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/Artigo-Lei-Migracao-Prof.%20Deilton%20(1).pdf). Acesso em: 7 jan. 2019.

ANNONI, Danielle (Org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Editora Gedai, 2018. 855 p. Disponível em: <file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/DIREITOS-ECONOMICOS-SOCIAIS-E-CULTURAIS.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BAENINGER, Rosana. Migrações transnacionais de refúgio no Brasil. In: Carmen Lussi [Org.]. **Migrações internacionais: abordagens de direitos humanos**. Brasília: CSEM - Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017, p. 13-29.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. 4. reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**, Marília/SP, v. 19, n. 3, p.757-774, set-dez. 2018. Disponível em: [file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/Artigo-Lei-Migracao-Prof.%20Deilton%20\(1\).pdf](file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/Artigo-Lei-Migracao-Prof.%20Deilton%20(1).pdf). Acesso em: 7 jan. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.175, de 07 de abril de 1941. Restringe a imigração e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 9/4/1941, p. 7123 (Publicação Original). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 15 março 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. Dispõe sobre a imigração e colonização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 dezembro 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/De17967.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL, Decreto nº 9.081 de 03 de novembro de 1911. Dá novo regulamento ao serviço de povoamento. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 23/12/1911, p. 16411 (Republicação). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9081-3-novembro-1911-523578-republicacao-102836-pe.html>. Acesso em: 13 jan. 2019.

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. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 novembro 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949. Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Publicado no **Diário Oficial da União**, Seção 1 - 19/9/1949, p. 13465 (Publicação Original). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-818-18-setembro-1949-364080-norma-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 22 agosto 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 23 julho 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm#:~:text=LEI%20N%209.474%2C%20DE%2022,1951%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em 20 ago. 2019.

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. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em 20 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça Secretaria de Assuntos. **Migrantes, apátridas e refugiados:** subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: IPEA, 2015. 174 p. (Série Pensando o Direito, nº 57). Disponível em: <file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/Migrantes-Apatridas-e-Refugiados-subsidi.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CÂMARA, Átila Rabelo Tavares da. **Propostas de mudanças para a política migratória brasileira com base no projeto da nova lei de migração**. Monografia. Universidade de Brasília. Brasília. 2015. 61 f. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11635/1/2015_AtilaRabeloTavaresdaCamara.pdf. Acesso em: 18 ago. 2018.

DELFIN, Rodrigo Borges. Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços. **Migramundo**. São Paulo, nov. 2017. Disponível em: <http://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>. Acesso em: 22 ago. 2018.

FRAZÃO, Samira Moratti. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**, Paraná, v. 10, n. 20, p.1103-1128, jun/dez. 2017. Semestral. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/viewFile/30281/23143>. Acesso em: 13 jan. 2019.

GUARNIZO, Luis Eduardo; PORTES, Alejandro; HALLER, William. Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. In: **American Journal of Sociology**, vol. 108, nº 6, 2003, p. 1211-1248.

GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 09, nº 4. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2017.28937. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em: 22 ago. 2018.

DE HASS, Hein. Migration and development: a theoretical perspective. In: **International Migration Review**, vol. 44, nº 1, 2010, p. 227-264.

HILY, Marie-Antoinette. As migrações contemporâneas: dos Estados e dos homens. In: **Seminário Cultura e Intolerância (SESC)**, Vila Mariana, São Paulo, nov.-2003, p. 1-10. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00609853/document>. Acesso em 03 jan. 2018.

LOIS, Cecilia Caballero; RODRIGUES, Julia de Souza. **A resposta do governo brasileiro a imigração haitiana: uma análise da formulação da resolução normativa nº 102/13 para expansão do canal formal para migração no CNlg**. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). 2015. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/71rqv166/6btp556S8t95MU00.pdf> Acesso em: 18 ago. 2018.

LUBICH, Chiara. **Ideal e luz**. Pensamento, Espiritualidade e Mundo Unido. São Paulo: Cidade Nova, 2003.

MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão; GRANJA, João Guilherme de Lima; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Lei de migrações propõe acabar com legado da ditadura sobre o tema. 2014. In: **Consultor jurídico**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-set-04/lei-migracoes-propoe-acabar-legado-ditadura-tema>. Acesso em: 03 jan. 2018.
PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

PORTES, Alejandro. Convergências teóricas e dados empíricos no estudo do transnacionalismo imigrante. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 69, 2004, p. 73-93.

RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÉVE, Clémerson; VENTURA, Dayse; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES JR, Paulo Abrão; DALLARI, Pedro B. de Abreu; REIS, Rossana Rocha; JARDIM, Tarciso Dal Maso; BERNER, Vanessa. **Regulamento da Nova Lei de Migração é contra legem e praeterlegem**. Disponível em:

<http://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 21 ago. 2018.

RESTA, Eligio. **Direito fraterno** [Tradução de Sandra Regina Martini Vial]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SASSEN, Saskia. **The mobility of labor and capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SECCO, Adriane. Os prós e contras da nova Lei de Migração. **Carta Capital**. São Paulo, 2 jun. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/06/02/os-pros-e-contras-da-nova-lei-de-migracao/>. Acesso em: 21 ago. 2018.

SILVA, Ildete Regina Vale da; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Constituição e fraternidade: o valor normativo do Preâmbulo da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2015.

VASCO, Paulo Sergio. Migração: nova lei assegura direitos e combate a discriminação. **Senado Notícias**. Brasília, jun. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/migracao-nova-lei-assegura-direitos-e-combate-a-discriminacao/migracao-nova-lei-assegura-direitos-e-combate-a-discriminacao>. Acesso em: 22 ago. 2018.

VEIGA, Flávia Lana Faria da. O direito brasileiro e a realidade dos fluxos migratórios na América Latina: a influência da Colômbia e do Haiti. In: **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Ed. Esp. Refugiados, ISSN 1981-9439, vol.20, 2017, p.16-40.