# IV CONGRESSO DE ESTUDOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA TRABALHO, TECNOLOGIAS, MULTINACIONAIS E MIGRAÇÕES -TTMMS

## NOVAS MIGRAÇÕES E PERFIS DE MIGRANTES: OFENSIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE DIREITO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

T758
Trabalho, tecnologias, multinacionais e migrações: desafios contemporâneos dos direitos humanos na ordem democrática global [Recurso eletrônico on-line] organização IV Congresso De Estudos Jurídicos Internacionais e I Seminário Internacional De Pesquisa Trabalho, Tecnologias, Multinacionais E Migrações -TTMMs – Belo Horizonte;

Organizadores: Fabrício Bertini Pasquot Polido, Maria Rosaria Barbato e Natália das Chagas Moura – Belo Horizonte, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-671-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desafios contemporâneos e expansão dos direitos humanos na ordem democrática global

1. Trabalho. 2. Tecnologias. 3. Multinacionais. 4. Migrações. I. I Congresso de Tecnologias Aplicadas ao Direito (1:2018 : Belo Horizonte, BH).

CDU: 34

# IV CONGRESSO DE ESTUDOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA TRABALHO, TECNOLOGIAS, MULTINACIONAIS E MIGRAÇÕES -TTMMS

## NOVAS MIGRAÇÕES E PERFIS DE MIGRANTES: OFENSIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE DIREITO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

---

## Apresentação

Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações:

por que discutir os constantes desafios dos direitos humanos na ordem democrática global?

Fabrício B.Pasquot Polido

Maria Rosaria Barbato

Natália Das Chagas Moura

Debates contemporâneos sobre os desafios dos direitos humanos, suas teorias e agendas de resistência e transformação não poderiam ficar alijados da compreensão analítica em torno da relevância ou pertinência de temas transversais da globalidade e que hoje merecem atenção pela academia brasileira. Os múltiplos movimentos envolvendo pessoas, as forças laborais, o capital, e os produtos do intelecto, em escala global, não apenas ignoram fronteiras, padrões culturais ou referenciais morais e éticos, como sistematicamente a realidade prática e pragmática tem demonstrado. Eles igualmente escancaram o esgotamento das formas e procedimentos ditados pelo direito, suas instituições e narrativas.

Nas entrelinhas e encruzilhadas do repertório de atores, contextos e papéis reduzidos ao imaginário das crises cíclicas, da sucessão das fases do capitalismo (industrial, financeiro, tecnológico e informacional) ao longo dos séculos ou da banal “pós-modernidade”, florescem espaços e pontes de transição, sobretudo construídos a partir do trabalho crítico na academia e projetado para governos, legisladores, tribunais, e para a sociedade como um todo. Essa seria a proposta de repensar a permanência e a estabilidade dos direitos humanos como instrumentos transformadores e de irreversível apelo de tolerância. Entre seus desafios contemporâneos, dentro da própria reconceptualização e afirmação do Estado Democrático

de Direito, certamente encontram-se a necessária integração entre o exercício de prerrogativas da cidadania e o resgate da humanidade que deve subsistir em todas as partes do globo, regiões ou localidades.

Com essa nota introdutória, a presente obra vem coligir os estudos coletivos elaborados para a o IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE ESTUDOS JURÍDICOS e o I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM DIREITO "Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações –"TTMMs": Desafios contemporâneos dos direitos humanos na ordem democrática global", eventos científicos realizados nos dias 18, 19 e 20 de abril de 2018, na cidade de Belo Horizonte, sob os auspícios do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Os agradáveis encontros de abril congregaram parceiros acadêmicos nacionais e internacionais que se engajaram em iniciativa inovadora e inclusiva de reflexão crítica no Direito e suas interfaces transdisciplinares.

As iniciativas aqui relatadas envolveram ações especialmente voltadas para disseminar a produção na área do Direito, evitando-se incorrer em quaisquer arbitrariedades formalistas que poderiam minar a relevância da dogmática como objeto de estudos no Direito ou vulgarizar o caráter laborativo que deve nortear a academia e as universidades brasileiras. Nesse sentido, em linha com os formatos de plenárias e sessões de discussão de trabalhos, os eventos destacaram a proposta de articular as dimensões políticas, regulatórias, sociais e normativas em torno dos movimentos gerados pelo eixo analítico "Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações – TTMMs", absolutamente inédito na América Latina.

A tarefa de coordenação acadêmica, tendo como plataforma inicial o tradicional e prestigiado Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, com doutorado mais antigo em funcionamento no Brasil (desde 1932), seria a de proporcionar esse espaço de reflexão, agora registrado em obra publicada pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Da mesma forma, a oportunidade criada pelos idealizadores veio a sediar a quarta edição do Congresso Internacional de Estudos Jurídicos, projeto acadêmico de iniciativa dos estimados colegas e professores Luciana Aboim e Lucas Gonçalves, da Universidade Federal do Sergipe - UFS, em continuidade à terceira edição do evento realizada em setembro de 2017, na cidade de Aracajú, Sergipe.

A centralidade do trabalho torna-se cada vez mais evidente nas sociedades de capitalismo central e periférico, haja vista os novos arquétipos que veem surgindo a partir da divisão internacional do trabalho, propiciado tanto pela intensa utilização das tecnologias digitais, bem como pelas migrações, muitas vezes provocadas pela nefasta prática do dumping social e ambiental.

Com o objetivo de proporcionar às leitoras e leitores o aprofundamento de temas contemporâneos no eixo investigativo “Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações – “TTMMs”, o livro permitirá apresentar os desafios a serem enfrentados na interface com os direitos humanos. Esperamos que os trabalhos aqui selecionados e sistematicamente organizados possam capitanear novas pesquisas temáticas e que respondam a demandas de investigação na academia, dentro da compreensão de dinâmicas e condicionantes que afetam e transformam a sociedade global no século XXI.

Belo Horizonte, outubro de 2018.

# ANÁLISE DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE

# ANALYSIS OF THE NEW MIGRATION LAW FROM THE PERSPECTIVE OF THE NEW YORK DECLARATION

**Sara Lúcia Moreira de Cerqueira** [1]

**Resumo**

No presente artigo buscou-se realizar uma análise crítica da Lei nº 13.445/2017 (nova Lei de Migração) à Luz da Declaração de Nova Iorque sobre refugiados e migrantes, identificando-se as principais modificações trazidas por essa norma, em especial em relação à comunidade dos haitianos, que representa um dos fluxos migratórios para o Brasil mais relevantes da atualidade.

**Palavras-chave:** Migração internacional, Lei nº 13.445/2017, Declaração de nova iorque

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article pursues a critical analysis of Law No. 13,445 / 2017 (new Migration Law) under the focus of the New York Declaration on refugees and migrants, and the identification of the main changes brought by that norm, especially in relation to the community of Haitians, which represents one of the most relevant migratory flows to Brazil currently.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** International migration, Law nº 13.445/2017, New york declaration

[1] Mestranda em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Assessora Jurídica na Procuradoria Regional do Trabalho da 3ª Região.

## 1. Introdução

A Lei nº 13.445 (BRASIL, 2017), que instituiu a nova Lei de Migração no Brasil, foi sancionada com veto parcial pelo Presidente interino Michel Temer em 24 de maio de 2017, com previsão de entrada em vigor 180 dias após a sua publicação oficial. Ela revogou expressamente as Leis nº 818, de 18 de setembro de 1949 (BRASIL, 1949), promulgada pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, que regulava a aquisição e a perda da nacionalidade e dos direitos políticos, e a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (BRASIL, 1980), promulgada pelo Presidente João Figueiredo, designada Estatuto do Estrangeiro, que até então regulamentava a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Foi essa Lei (Estatuto do Estrangeiro) que criou o Conselho Nacional de Imigração (CNig), importante órgão do Ministério do Trabalho, responsável pela articulação da política migratória brasileira.

A nova Lei de Migração (BRASIL, 2017) veio para substituir a legislação antiga, que era fruto direto de regimes políticos de cunho militar e autoritário, e, portanto, não havia sido recepcionada em grande parte pela Constituição Cidadã de 1988.

Embora não esteja imune a críticas, em um panorama geral, pode-se dizer que a Lei nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017) representou um avanço na temática das migrações[1] e, um pequeno suspiro de alívio em relação ao profundo processo de desmonte dos direitos e garantias sociais que vem sendo observado no Brasil desde o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em agosto de 2016. Percebe-se que houve uma importante mudança de paradigma, em que a prevalência da soberania e da segurança nacional finalmente deram lugar ao reconhecimento dos direitos humanos de todos os migrantes e seus familiares.

A medida também surge como um necessário contraponto à atual tendência internacional de recrudescimento das normas de imigração, da qual são exemplos a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos e a saída do Reino Unido da União Europeia, em 2016. A pauta da limitação às imigrações foi fator determinante em ambos os casos, desvelando os crescentes sentimentos de nacionalismo e até mesmo de xenofobia presentes nas respectivas populações.

[1] No presente artigo, optou-se por utilizar o termo “migração” todas as vezes em que se estiver referindo ao fenômeno genérico do deslocamento de pessoas ao longo do espaço geográfico. Já os vocábulos “imigração” e “emigração” serão utilizados para designar os movimentos de entrada e saída de pessoas, respectivamente, tomado um determinado país ou região como parâmetro.

Outros países da Europa continental da mesma forma têm se mostrado pouco receptivos a imigrantes e refugiados[2], isso no contexto de uma das mais graves crises humanitárias do período contemporâneo recente, em que o número de deslocamentos forçados alcança cifras nunca antes vistas nos registros das organizações internacionais especializadas, ultrapassando a marca dos 60 milhões de pessoas no ano de 2016 (ACNUR, 2017). Esse número inclui solicitantes de asilo, deslocados internos e refugiados[3].

Ao todo, o número de migrantes internacionais em 2015 foi de 244 milhões de pessoas, segundo levantamento realizado pelo Departamento de Assuntos Sociais e Econômicos da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015). A Organização Internacional do Trabalho estima que mais de 50% de todos os migrantes internacionais sejam economicamente ativos, percentual este que passa para quase 90% se as famílias desses trabalhadores forem computadas (OIT, 2015).

A urgência na gestão adequada das migrações internacionais é tamanha que levou a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas a adotar a Declaração de Nova Iorque na primeira reunião de alto nível da Assembleia Geral sobre refugiados e migrantes, ocorrida em 19 de setembro de 2016, na cidade de Nova Iorque (ONU, 2016). Nesse documento, os países-membros expressaram vontade política para proteger os direitos dos refugiados e migrantes, salvar vidas e partilhar a responsabilidade por grandes movimentos de pessoas em uma escala global. Os pontos abordados na Declaração incluem negociações para a realização de uma conferência internacional e a adoção de uma nova agenda, no ano de 2018, chamada de Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.

No Brasil, temos lidado com uma situação migratória específica desde meados de 2010, que demandou uma atenção especial das autoridades públicas: a situação dos imigrantes haitianos. A peculiaridade desse fluxo migratório reside não só no volume acentuado, mas na

---

[2] A Grécia e a Turquia são os principais pontos de entrada no continente Europeu, enquanto os países da região dos Bálcãs, como Bulgária, Romênia e Sérvia, funcionam como um corredor de acesso aos demais países da União Europeia (UE), em especial a Alemanha, que tem demonstrado maior receptividade. Assim como as nações balcânicas, países como Hungria e Eslovênia vêm pressionando a UE para que sejam adotados controles imigratórios mais rígidos na chegada dos imigrantes ao continente. A Grécia e a Turquia ameaçam fechar suas fronteiras caso os demais países da UE não arquem com suas parcelas de responsabilidade no acolhimento dos imigrantes e refugiados.

[3] O relatório "Tendências Globais 2016", elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, aponta um total de 65,6 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2016 (ACNUR, 2017). Segundo o mencionado relatório, a quantidade de pessoas deslocadas aumentou substancialmente nas últimas décadas, passando de 33,9 milhões em 1997 para 65,6 milhões em 2016. A maior parte desse aumento concentrou-se entre os anos de 2012 e 2015, devido principalmente ao conflito armado na Síria, mas também tiveram influência os conflitos na região do Iraque, Iêmen e em países da África subsaariana, tais como Burundi, República Democrática do Congo e Sudão (ACNUR, 2017).

dificuldade de formalização da entrada de milhares de haitianos no território nacional, diante da não caracterização convencional do conceito de refugiado.

Nesse contexto, o presente artigo busca realizar uma análise crítica da Lei nº 13.445/2017, à Luz da Declaração de Nova Iorque, identificando-se as principais modificações trazidas pela nova norma, em especial em relação à comunidade dos haitianos, que representa um dos fluxos migratórios para o Brasil mais relevantes da atualidade.

A investigação ora proposta é teórica, de cunho qualitativo, e a vertente metodológica adotada é a jurídico-sociológica. O tipo de investigação é o jurídico-compreensivo, utilizando-se, portanto, do procedimento de decomposição analítica do problema jurídico apontado em seus diversos aspectos, relações e níveis, entretanto, sem prescindir do tipo jurídico-propositivo, cuja finalidade propositiva se encontra presente em todas as pesquisas no campo das Ciências Sociais Aplicadas.

## 2. Brasil, um país marcado pela migração

O Brasil é historicamente marcado pela migração internacional, e como é natural desse fenômeno, passou por diferentes fluxos de atração e expulsão de mão-de-obra ao longo do seu processo de desenvolvimento econômico e social. Como colônia de povoamento, tem na diversidade cultural e inter-racial o traço mais marcante de sua gênese. Recebeu ao longo dos anos centenas de milhares de imigrantes, das mais diversas nacionalidades e nos contextos mais extremos. Mas também foi palco de grandes fluxos de emigração.

Se, desde a chegada dos portugueses até o final do século XIX e início do século XX o Brasil era um grande receptor de imigrantes, nas décadas de 1980 e 1990 destacou-se pela emigração com a saída maciça de brasileiros em especial para os Estados Unidos, Europa e Japão (FERNANDES, 2015).

A partir da crise de 2008 no âmbito internacional, combinada com a grande efervescência econômica experimentada no plano interno nessa época, o Brasil se transformou em destino de diversos trabalhadores imigrantes que buscavam aqui melhores condições de vida, chegando a atrair até mesmo estrangeiros oriundos de países desenvolvidos (FERNANDES, 2015). Contribuiu para esse cenário o aumento da migração Sul-Sul, incentivado a partir da integração dos países da América do Sul no campo econômico e dos acordos de livre trânsito na região, que permitiram a regularização de milhares de imigrantes (CAVALCANTI; OLIVEIRA; TONHATI; DUTRA, 2015).

É importante lembrar que, nesse momento, o governo estava trabalhando com planos de ampliação da prospecção de petróleo, e o País se preparava para a realização de dois grandes eventos esportivos de nível mundial, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro de 2016, o que gerou altos investimentos privados e governamentais nas áreas de infraestrutura e construção civil pesada. Por outro lado, a política do governo federal no mandato do Presidente Lula de transferência de renda e inserção laboral de parcelas marginalizadas da população contribuiu para a criação de um mercado interno que ampliou o poder de compra da sociedade, reforçando o aquecimento da economia e o caráter atrativo do Brasil enquanto país de acolhimento (FERNANDES, 2015).

Mas, como a macroeconomia é sempre cíclica, a fase de crescimento acelerado teve seu fim e o Brasil tem enfrentado uma considerável recessão econômica a partir de meados de 2014, impulsionada e agravada por seguidas crises políticas e institucionais. Desse modo, a partir de 2015 e 2016 pôde ser observada uma retomada da predominância dos fluxos emigratórios, com o número de brasileiros saindo em direção ao exterior maior do que o número de imigrantes chegando ao Brasil[4]. Nesse momento também foram identificados grupos de imigrantes, em especial haitianos, deixando o Brasil em direção a outros países que oferecem melhores condições de emprego e maiores remunerações, como o Chile e os Estados Unidos (PRADO, 2016). Entre os bolivianos observou-se uma tendência de retorno para o país de origem (PRADO, 2016).

## 2.1 O Haiti é aqui

Em 1993 Caetano Veloso e Gilberto Gil lançaram o Disco Tropicália 2 em comemoração aos 25 anos do movimento artístico homônimo. A primeira faixa do álbum é a canção “Haiti”, com letra de Caetano Veloso e melodia de Gilberto Gil. Os versos, quase premonitórios, diziam “Pense no Haiti, reze pelo Haiti / O Haiti é aqui / O Haiti não é aqui”.

Na época ocorria uma campanha de ajuda humanitária ao país caribenho, que havia sido devastado por um furacão. Infelizmente, aquele país encontra-se localizado em uma região geográfica de grande instabilidade o que faz com que seja frequentemente vítima de catástrofes ambientais. Além disso, desde o conturbado processo de independência, levado a termo a partir

[4] Informação compartilhada pelo Prof. Duval Fernandes em Reunião da Câmara Técnica de Migração, Refugiados e Apátridas do Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo do Estado de Minas Gerais (COMITRATE), realizada em Belo Horizonte em 20/03/2017.

da insurreição dos escravos, o Haiti enfrentou pesadas restrições internacionais (embargos econômicos), a invasão por fuzileiros navais norte-americanos no século XX, e passou por ditaduras sangrentas (em especial as do Papa Doc e Baby Doc), chegando à condição de país mais pobre das Américas.

O cerne da letra, entretanto, está na crítica social e na comparação entre a situação de miserabilidade, preconceito e violência comumente associadas ao pequeno país do Caribe, mas que também são familiares ao Brasil. Na música se refere ao fato de que, pelas semelhanças (histórica, étnica e econômica, sobretudo quando se trata de alguns estratos da sociedade brasileira, do resultado da monocultura do açúcar, etc.), certa parcela do Brasil pode ter o mesmo destino do Haiti, daí o pedido para que se pense no Haiti e se reze por ele, o que, ao final, implica pedir que se pense nesse estrato do Brasil e se reze por ele.

A partir de 2010 a letra de Caetano Veloso passou a permitir uma nova releitura. A situação social no Haiti, que sempre foi dramática devido à crise política persistente e às intempéries climáticas extremas, agravou-se em 2010 após um terremoto de elevada magnitude. Tudo isso fez com que a emigração se tornasse uma alternativa quase natural para os haitianos, o que refletiu no aumento significativo da imigração para o Brasil (FERNANDES, 2015).

A escolha do Brasil como país de destino foi influenciada em grande parte pela presença brasileira no Haiti no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH, iniciada em 2004, bem como pela proximidade e relativa facilidade de ingresso no território nacional (FERNANDES, 2015). O bom momento econômico que o País desfrutava naquele ano, evidentemente, também contribui para essa escolha.

Atualmente, os dois maiores grupos de imigrantes no Brasil são constituídos pelos haitianos e bolivianos. As cidades que concentram a maior parte dos imigrantes haitianos são: São Paulo/SP com 24%, Manaus/AM com 13%, Porto Velho/RO com 7%, Curitiba/PR com 4%, Caxias do Sul/RS com 4% e Contagem/MG e Esmeraldas/MG, que, juntas, concentram 6% do total. Não se sabe com exatidão o número de haitianos que se encontram nas cidades de Contagem e Esmeraldas, mas estima-se que o quantitativo varie entre 3,5 e 5 mil pessoas (FERNANDES, 2015).

## 3. Declaração de Nova Iorque sobre refugiados e migrantes

Diante dos níveis sem precedentes de pessoas em movimentação em escala global, a Assembleia Geral da ONU adotou, por consenso geral, a Declaração de Nova York sobre refugiados e migrantes, pedindo tolerância, solidariedade, e o maior engajamento das

autoridades nacionais, mediante o compartilhamento da responsabilidade por estas populações (ONU, 2016).

O documento foi aprovado em 19 de setembro de 2016, um ano após a adoção da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, na qual já haviam sido reconhecidas as contribuições positivas dos imigrantes para o crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável dos países de origem e de destino. Lê-se, na introdução desta declaração política, que o mundo é um lugar melhor pela contribuição dos migrantes, e que os benefícios e as oportunidades decorrentes de uma migração segura, ordenada e regular são substanciais e geralmente subestimados, ao passo que os deslocamentos forçados e a migração irregular em largas proporções representam desafios complexos (ONU, 2016).

A Declaração de Nova York contém compromissos arrojados tanto para abordar as questões já enfrentadas atualmente quanto para preparar o mundo para desafios futuros. Entre os mais importantes, citam-se: proteger os direitos humanos de todos os refugiados e migrantes, independentemente do status, o que inclui os direitos das mulheres e meninas, promovendo sua participação plena, igual e significativa na busca de soluções; promover educação adequada a todas as crianças refugiadas e migrantes dentro de pouco tempo após a chegada no país de destino; prevenir e responder à violência sexual e de gênero; apoiar os países que resgatam, recebem e hospedam grandes números de refugiados e migrantes; condenar fortemente a xenofobia contra refugiados e migrantes e apoiar uma campanha global de combate à essa prática; fortalecer as contribuições positivas feitas pelos migrantes para o desenvolvimento econômico e social em seus países de acolhimento; melhorar a prestação de assistência humanitária e de desenvolvimento aos países mais afetados, inclusive através de soluções financeiras multilaterais inovadoras; implementar uma resposta abrangente para os refugiados, com base em um novo quadro que estabeleça a responsabilidade dos Estados Membros, dos parceiros da sociedade civil e do sistema das Nações Unidas, sempre que houver um grande movimento de refugiados ou uma situação prolongada de refugiados; fortalecer a governança global da migração, trazendo a Organização Internacional para as Migrações (OIM) para dentro do sistema da ONU (ONU, 2016).

Uma das medidas concretas adotadas pela Declaração é o compromisso dos Estados de realizarem conferência em 2018 para a adoção de um documento novo, que estipule princípios e normas de condutas em relação ao fenômeno da migração, de uma forma abrangente: o Pacto Global para Migração segura, ordenada e regular. Para a elaboração desse Pacto a ONU promoverá, ao longo do ano de 2017, sete Consultas Regionais da Sociedade Civil, financiadas pela OIM, para ajudar a garantir que as vozes das organizações locais e

regionais da sociedade civil, em particular as de migrantes, diáspora e comunidades de base, sejam ouvidas a nível global. As sete diferentes regiões são: Ásia, Oriente Médio e África do Norte, África, América do Norte, Europa, América Latina e Caribe, e Pacífico (ONU, 2017)

A ONU enfatiza a importância das contribuições a partir de diferentes realidades e, incentiva a participação ativa de todas as partes interessadas, em todas as etapas do processo preparatório e na própria conferência, inclusive através do compartilhamento de boas práticas e políticas concretas, por exemplo, através da convocação de consultas nacionais multipartidárias e participação em plataformas globais, regionais e sub-regionais (ONU, 2017).

### 3.1 Migrante *versus* refugiado

Nesse ponto, cabe abordar a diferença entre os conceitos técnicos de migrante e refugiado. A definição legal de trabalhador migrante é encontrada no art. 11, item 1, da Convenção nº 97 da OIT, de 1949 – sobre Trabalhadores Migrantes (OIT, 1949) e no art. 2º, item 1, da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada pela ONU em 1990 (ONU, 1990), como sendo a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada, por conta alheia, em um Estado do qual não é nacional.

Já os critérios para reconhecimento da condição de refugiado encontram-se previstos na Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951 (ONU, 1951), e seu Protocolo Adicional, de 1967. Em nível regional, há a Declaração de Cartagena, de 1984, que regulamenta o tema no âmbito das Américas (ONU, 1984). O refúgio pode ser resumido como um tipo de deslocamento forçado que decorre de perseguição, de grave e generalizada violação de direitos humanos ou, na maioria dos casos, de uma guerra.

No Brasil, as razões para o reconhecimento da condição de refugiado estão descritas no artigo 1º, da Lei nº 9474/97 (BRASIL, 1997).

O reconhecimento do *status d*e refugiado gera obrigações específicas para o Estado que tenha ratificado as convenções internacionais, baseadas em razões humanitárias e no princípio do *non refoulement* (não devolução). Assim, o reconhecimento da condição de refugiado não é um ato discricionário do Estado, mas um ato vinculado às obrigações assumidas por este na seara internacional, isto é, uma vez preenchidos os requisitos previstos nas normas internacionais, o reconhecimento é medida que se impõe.

Os procedimentos de ingresso e permanência dos imigrantes que buscam trabalho em um país estrangeiro, por outro lado, estão sujeitos à legislação autônoma de cada Estado, obedecendo a critérios de conveniência e oportunidade traçados pela política migratória interna.

A Declaração de Nova Iorque, que possui dois anexos, um específico para o tratamento da questão dos refugiados (Anexo I), e outro sobre os encaminhamentos para a formalização do Pacto Global (Anexo II), reafirma, com propriedade, que, "embora seu tratamento seja regido por marcos legais separados, os refugiados e os migrantes têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais" (tradução livre).

## 4. A nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017

As alterações se tornam evidentes já na ementa da Lei. O diploma anterior foi consagrado como Estatuto do *Estrangeiro*, palavra que reforça a noção de forasteiro, de pessoa alheia, enfim, estranha ao local e à comunidade em que se encontra inserida, portanto, carrega uma conotação inevitavelmente pejorativa. Já a norma aprovada em 2017 fala em Lei de *Migração* (BRASL, 2017), dando ênfase ao fenômeno do deslocamento em si, que pode ser tanto de entrada quanto de saída de pessoas em relação ao território nacional.

Aliás, uma das grandes inovações dessa lei é a inclusão de políticas públicas e diretrizes também para os emigrantes (art. 77 e ss.), isto é, para os brasileiros que se dirigem ao exterior com o objetivo de lá se estabelecer, seja temporária ou definitivamente, conforme conceito estampado no art. 1º, §1º, inciso III (BRASIL, 2017).

As diretrizes predominantes do Estatuto do Estrangeiro eram claramente a segurança nacional, a defesa do trabalhador nacional e os interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil (arts. 2º e 3º da Lei nº 6.815/1980). O estrangeiro era enxergado como uma ameaça, alguém que somente seria aceito na sociedade se trouxesse vantagens econômicas, sem receber qualquer contrapartida pela contribuição ao desenvolvimento do País. Embora houvesse um Título específico para tratar "Dos Direitos e Deveres do Estrangeiro" (Título X), os artigos dessa seção estipulavam essencialmente obrigações, vedações expressas e limitações ao exercício de direitos básicos, tais como participar de associações sindicais, protestos, desfiles e reuniões de qualquer natureza. As manifestações e associações envolvendo estrangeiros estavam sempre sujeitas ao controle e à autorização do Ministério da Justiça (BRASIL, 1980).

No marco legal anterior, a defesa dos direitos e garantias fundamentais dos imigrantes ficava à cargo do art. 5º, da Constituição de 1988.

A Lei nº 13.445/2017, por sua vez, é pautada pelo reconhecimento e valorização dos direitos humanos de todos os migrantes e seus familiares, tendo adotado um perfil analítico ao enunciar os direitos e as garantias assegurados aos migrantes em território nacional.

O art. 3º da nova Lei de Migração traz os princípios e as diretrizes que irão reger a política migratória brasileira, entre os quais se destacam 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 promoção da entrada regular e da regularização documental; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a 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; o diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã 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; e a proteção ao brasileiro no exterior (BRASIL, 2017).

O art. 4º, por sua vez, enumera um vasto de rol de direitos que são assegurados aos migrantes, frise-se, em condição de igualdade com os nacionais, a começar pela inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, passando pela garantia dos 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; 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; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; 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 e isenção das taxas de que trata a Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, entre outros direitos (BRASIL, 2017).

Todos esses direitos e as novas regras, tais como a isenção de taxas, poderão viabilizar a diminuição dos elevados custos sociais a que os imigrantes são submetidos historicamente.

Muitas vezes, os imigrantes são impedidos de regularizar sua situação migratória ou a de seus familiares por não disporem de recursos suficientes para arcar com os custos das taxas e emolumentos necessários à obtenção dos documentos. Outras tantas, mesmo após conseguir o Registro Nacional de Estrangeiro ou a Cédula de Identidade para estrangeiros[5], os imigrantes continuam excluídos dos serviços essenciais de saúde e educação, por exemplo, em função de exigências burocráticas impostas por gestores públicos locais ou regionais. A previsão da inclusão dos imigrantes como sujeitos dos direitos individuais e sociais mínimos, de forma expressa, ainda que formal, é importante para auxiliar na superação das barreiras enfrentadas pelos trabalhadores migrantes e seus familiares, caracterizando o primeiro passo para uma mudança de paradigma tanto social quanto institucional.

Quanto à isenção de taxas, a regra é reforçada pela previsão do art. 113, § 3º, segundo o qual "Não serão cobrados taxas e emolumentos consulares pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória aos integrantes de grupos vulneráveis e indivíduos em condição de hipossuficiência econômica" (BRASIL, 2017). Tal preceito permite o alcance da diretriz de promoção da entrada regular e de regularização documental, prevista no art. 3º, inciso V (BRASIL, 2017).

O § 1º, do art. 4º, também traz importante previsão, no sentido de que os direitos e as garantias contidos na nova Lei de Migração serão exercidos em observância ao disposto na Constituição da República, independentemente da situação migratória, e não excluem outros decorrentes de tratado do qual o Brasil faça parte (BRASIL, 2017). Ou seja, nenhum direito poderá ser suprimido ao imigrante em função de estar em situação documental irregular.

Outro aspecto relevante da nova legislação é o combate à criminalização da migração. O art. 3º, inciso III, da Lei nº 13.445/2017 institui como princípio da política migratória brasileira o combate à criminalização com base em razões migratórias, o que significa que nenhum imigrante poderá ter a sua liberdade restringida pelo fato de estar em situação irregular (BRASIL, 2017). No Estatuto do Estrangeiro havia diversas previsões de prisão ou liberdade vigiada do imigrante, como se pode ver dos artigos 61, 69, 73, 82, 83 e 84 (BRASIL, 1980).

Além disso, o rol de infrações passíveis de imputação aos imigrantes foi consideravelmente reduzido, assim como não há mais previsão de crime na Lei do Migrante (tipo penal específico). Foi prevista, por outro lado, a alteração do Código Penal para incluir o

[5] O Registro Nacional de Estrangeiros é concedido ao estrangeiro admitido na condição de temporário, permanente, asilado ou refugiado, que é obrigado a se registrar e a se identificar no Ministério da Justiça, com a Polícia Federal. A Cédula de Identidade para Estrangeiros é expedida para estrangeiros na condição de permanentes que sejam maiores de 51 anos e para deficientes físicos de qualquer idade.

art. 232-A, que trata do delito “Promoção de migração ilegal”, com pena aumentada para 2 a 5 anos de reclusão - antes a punição era de 1 a 3 anos de detenção (BRASIL, 2017).

Outra alteração fundamental se deu em relação aos tipos de vistos, com destaque para a criação de novas hipóteses de concessão, as quais revelaram uma maior sensibilidade do legislador para com as questões migratórias, além de uma sintonia com os instrumentos internacionais, a Declaração de Nova Iorque inclusive.

O art. 12, da Lei nº 13.445/2017, prevê cinco tipos de vistos, são eles: de visita; temporário, diplomático; oficial; e de cortesia (BRASIL, 2017). Não existe mais distinção entre visto temporário e permanente, assim como não existe a categoria específica do visto de turista, que atualmente encontra-se inserido no visto de visita (art. 13, inciso I).

Entre as hipóteses de concessão do visto temporário destacam-se aquelas motivadas por tratamento de saúde, acolhida humanitária e reunião familiar, que não eram contempladas pela legislação anterior (art. 14, alíneas “b”, “c” e “i”). Segundo o art. 14, §3º (BRASIL, 2017):

> “O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.”

A política de vistos humanitários antes da Lei de Migração era provisória e aplicada apenas a sírios e haitianos, por meio de resoluções administrativas. O visto humanitário para haitianos foi outorgado pela Resolução Normativa nº 97 de 2012 do Conselho Nacional de Imigração, e prorrogada até outubro de 2017. O visto humanitário para sírios foi concedido pelo Comitê Nacional para os Refugiados em 2013, e também foi prorrogado até 2017.

Essa política foi desenvolvida pelo governo como forma de viabilizar o acolhimento e a regularização do número crescente de sírios e haitianos que entraram no Brasil nos últimos anos, tendo em vista que as motivações dos nacionais de ambos os países não se encaixavam na definição legal de refugiado. Mas eles também não possuíam vistos de turista e nem tão pouco ofertas de emprego prévia, formalizadas por empresas brasileiras, para permitir a concessão do antigo visto temporário para trabalho. Com essa medida emergencial, evitou-se que milhares de pessoas fossem relegadas à clandestinidade, o que agrava a situação de vulnerabilidade inerente à imigração, sujeitando os imigrantes a explorações detestáveis tais como trabalho forçado ou em condições análogas à escravidão e tráfico de pessoas.

Dessa forma, a institucionalização do visto para acolhida humanitária representa um importante avanço na gestão da migração internacional, democratizando o acesso dessa tutela

especial a todos os imigrantes que se encontrem submetidos às condições descritas no art. 14, §3º, da Lei nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017).

### 4.1 Nem tudo são flores

As principais críticas à nova Lei de Migração residem em dois aspectos, o excessivo condicionamento do exercício de direitos e prerrogativas à regulamentação posterior, e os vetos declarados pelo Presidente da República quando da sanção ao Projeto de Lei do Senado.

O texto da lei prevê a necessidade de regulamentação em diversos momentos, mas silencia quanto à natureza dessa norma regulamentadora e à competência para editá-la. Outro ponto que tem preocupado os militantes e estudiosos do tema é a participação da sociedade civil na elaboração dessa regulamentação. Ainda não se sabe se haverá espaço para a contribuição e o diálogo com a sociedade, incluídas as comunidades dos próprios migrantes.

A própria existência do Conselho Nacional de Imigração, suas atribuições e condições de funcionamento foram postas em xeque, uma vez que ele foi criado pela Lei nº 6.815/1980, que foi revogada expressamente pela nova Lei de Migração.

Outro aspecto que deixou a desejar foi a continuidade da vinculação da Polícia Federal como órgão oficial de recepção dos imigrantes nos postos de entrada. Não há justificativa plausível para os migrantes não serem recebidos por civis nos portos, aeroportos e rodoviárias. A migração regular não é matéria de polícia, e a abordagem feita por oficiais da segurança pública não se mostra adequada, além de ser intimidativa para os migrantes.

Critica-se, ainda, a ausência de definição de uma política nacional de imigração, vinculada à Secretaria Nacional de Direitos Humanos, com a responsabilidade de elaborar políticas e implementar medidas concretas de inclusão e inserção dos imigrantes.

O legislador também foi tímido em relação aos direitos políticos, tendo deixado passar a oportunidade de ao menos colocar em debate a possibilidade de outorgar participação eleitoral em um ou mais níveis da federação aos imigrantes, o que poderia ter sido feito através de uma Proposta de Emenda à Constituição.

Por fim, os vetos feitos pela Presidência da República no ato da sanção, sob influência especialmente do Gabinete de Segurança Institucional e dos Ministérios da Defesa e da Justiça, que possuem visões mais conservadoras sobre o fenômeno migratório, tiraram do texto final da lei artigos e mecanismos importantes como a anistia para imigrantes sem documentos e a permissão para participação em concursos públicos.

Também foram lamentados os vetos em relação à livre circulação de povos indígenas entre fronteiras nas terras tradicionalmente ocupadas por eles; à concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade; bem como à definição que considera como grupos vulneráveis os solicitantes de refúgio, requerentes de visto humanitário, vítimas de tráfico de pessoas, vítimas de trabalho escravo, migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade, e menores desacompanhados.

## 5. Conclusão

A Lei nº 13.445/2017, resultado de décadas de mobilização da sociedade civil organizada, moderniza o tratamento da questão migratória no Brasil, contemplando pela primeira vez princípios e diretrizes para as políticas públicas voltadas aos emigrantes, além de reconhecer direitos e garantias fundamentais, tanto individuais quanto sociais, a todos os imigrantes e seus familiares estabelecidos no País.

Outro importante marco civilizatório é a institucionalização do visto temporário para acolhida humanitária, que alberga imigrantes em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, conflitos armados, calamidades de grandes proporções, desastres ambientais ou grave violação de direitos humanos. Com essa previsão, o Brasil democratiza o acesso à uma medida protetiva que antes era limitada aos imigrantes oriundos do Haiti e da Síria. Espera-se que a nova regulamentação também facilite e permita a desburocratização da tramitação dos pedidos dos cidadãos haitianos e sírios.

Apesar do veto presidencial a demandas fulcrais do Projeto de Lei, como a anistia a imigrantes indocumentados e o livre trânsito de povos indígenas tradicionais entre fronteiras nas terras por eles ocupadas, a redação final apresenta avanços substanciais na gestão da questão migratória, aproximando a legislação pátria dos parâmetros internacionais de proteção aos direitos humanos, entre os quais se destaca a Declaração de Nova Iorque para refugiados e migrantes, adotada pela ONU em 2016.

Com a aprovação da nova Lei de Migração o Brasil se posiciona internacionalmente como favorável à defesa da vida dos imigrantes e refugiados, de seus direitos fundamentais mínimos e ao compartilhamento da responsabilidade entre os países pelos grandes movimentos de pessoas em escala global.

Agora, para que o País continue a trilhar o caminho da gestão responsável e consciente da migração, é necessário que se consolide uma interpretação progressista da nova lei, que seja

consentânea aos diplomas internacionais de proteção aos direitos humanos, evitando-se uma eventual regulamentação restritiva e conservadora da norma.

**6. Referências bibliográficas:**


ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados]. *Global trends – forced displacement in 2016.* Genebra, 2017. Disponível em: http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html?query=global%20trends. Acesso em: 26 out. 2017.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L0818.htm. Acesso em: 26 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 26 out. 2017.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em 28 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.445/2017, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 26 out. 2017.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; TONHATI, T.; DUTRA. D. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro.* Relatório Anual 2015. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2015.

FRNANDES, Duval. *O Brasil e a migração internacional no século XXI – notas introdutórias. In:* Migrações e trabalho / Erlan José Peixoto do Prado, Renata Coelho, organizadores. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

OIT [Organização Internacional do Trabalho]. *Mainstreaming of Migration in Development Policy and Integrating Migration in the Post-2015 UN Development Agenda*. Genebra, 2015. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms_220084.pdf. Acesso em: 12 jul. 2016.

OIT [Organização Internacional do Trabalho]. Convenção nº 97 sobre Trabalhadores Migrantes. Genebra, 1949. Disponível em: http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235186/lang--pt/index.htm. Acesso em: 28 de out. 2017.

ONU [Organização das Nações Unidas]. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Nova Iorque, 1990. Disponível em: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf. Acesso em: 28 out. 2017.

ONU [Organização das Nações Unidas]. Convenção Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados. Acesso em 28 out. 2017.

ONU [Organização das Nações Unidas]. Declaração de Cartagena. Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena. Acesso em 28 out. 2017.

ONU [Organização das Nações Unidas]. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision.* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015). Nova Iorque, 2015. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2015.pdf. Acesso em: 28 jun. 2016.

ONU [Organização das Nações Unidas]. *New York Declaration for Refugees and Migrants.* Nova Iorque, 2016. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1. Acesso em: 26 out. 17.

ONU [Organização das Nações Unidas]. *Regional Civil Society Consultations.* Nova Iorque, 2017. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/regional-civil-society-consultations. Acesso em: 29 out. 2017.

PRADO, Emilio Sant'anna Avener. Para fugir da crise, haitianos trocam o Brasil pelo Chile. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08 mai. 2016. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1768958-para-fugir-da-crise-haitianos-trocam-o-brasil-pelo-chile.shtml. Acesso em: 28 out. 2017.