

**MIGRAÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL:
DESAFIOS EM RELAÇÃO AO ROMPIMENTO COM O ORDENAMENTO
JURÍDICO DA DITADURA CIVIL-MILITAR DE 1964-1985**

**MIGRATION AND PROMOTION OF HUMAN RIGHTS IN BRAZIL:
CHALLENGES IN RELATION TO THE BREACH WITH THE LEGAL
ORDER OF THE CIVIL-MILITARY DICTATORSHIP OF 1964-1985**

Millena Fontoura Monteiro¹

Resumo: O presente trabalho propõe uma reflexão acerca do tratamento conferido ao imigrante pelo ordenamento jurídico brasileiro. Tal estudo insere-se em uma discussão mais ampla referente ao compromisso do Estado e da sociedade para com o respeito e a promoção dos direitos humanos. Para tanto, será objeto de análise o Estatuto do Estrangeiro, lei aprovada pelo regime ditatorial. Igualmente relevante destacar a importância da Constituição Federal de 1988 e dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, especialmente os relacionados à questão migratória. Em seguida, considerando-se a necessária compatibilização entre a legislação interna e os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Estado é parte, serão apreciadas as diretrizes e características principais da Nova Lei de Migração. Referida lei, não obstante ser alvo de críticas, especialmente no que diz respeito à sua regulamentação, é considerada, em muitos aspectos, um avanço, do ponto de vista do respeito aos direitos humanos.

Palavras-chave: Migração. Brasil. Democracia. Direitos Humanos.

Abstract: The present work proposes a reflection about the treatment granted to the immigrant by the Brazilian legal system. This study is part of a broader discussion of the commitment of the State and society to respect for and promotion of human rights. For this purpose, the Alien Statute, a law approved by the dictatorship regime, will be analyzed. Equally relevant is the importance of the 1988 Federal Constitution and the International Human Rights Treaties, especially those related to the migratory issue. Next, considering the necessary compatibility between domestic legislation and the international human rights treaties to which the State is a part, the main guidelines and

¹ Doutora em Serviço Social, Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Direito/Ciências Penais, Universidade Candido Mendes/RJ. Graduada em Direito, Universidade Candido Mendes/RJ. Professora Adjunta de Direito Penal da Universidade do Grande Rio. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5994-4634>

characteristics of the New Migration Law will be assessed. This law, despite being criticized, especially with regard to its regulation, is considered, in many respects, an advance from the point of view of respect for human rights.

Keywords: Migration. Brazil. Democracy. Human rights.

Introdução

O tema migração é de grande amplitude e complexidade, inserindo-se em discussões acerca da proteção internacional e da existência de Tratados Internacionais de Direitos Humanos que deem conta, satisfatoriamente, das diversas formas de migração internacional, bem como do tratamento conferido pelos Estados nacionais a essa questão.

O presente artigo tem por objetivo principal refletir sobre o tratamento conferido pela legislação brasileira ao imigrante, o que se dará a partir de revisão bibliográfica e documental. Para tanto, serão analisadas, no segundo tópico, os valores, princípios e algumas das principais regras constantes da Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), uma lei aprovada durante a ditadura civil-militar (1964-1985) e no contexto da Guerra Fria, a fim de identificar os elementos motivadores da mudança legislativa.

O terceiro tópico destacará a Constituição Federal de 1988, considerada um dos marcos legais do mais recente processo de redemocratização do país, e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, e mais especificamente os tratados e demais documentos internacionais que, no âmbito global (ONU) e regional (OEA) de proteção aos direitos humanos, versem sobre a questão migratória. Isso porque se faz necessário o diálogo entre a legislação interna, que possui como referencial a Constituição Federal de 1988, e os tratados internacionais de direitos humanos.

O quarto tópico terá como objeto a Lei nº 13.445/2017 (Nova Lei de Migração), verificando-se, em linhas gerais, seus dispositivos legais. Não obstante sua regulamentação ser alvo de muitas críticas, a Nova Lei de Migração, resultado de longos anos de estudos e discussões, é considerada um avanço em termos de proteção da dignidade do migrante, levando-se em consideração os princípios, diretrizes e direitos nela consagrados.

O Estatuto do Estrangeiro: reflexões sobre o tratamento conferido pelo Estado ditatorial ao imigrante

A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro)², lei adotada pelo regime ditatorial, orientava-se pela ideologia e pelos anseios de consolidação da doutrina de segurança nacional e desenvolvimento. Não apenas o brasileiro (“subversivo”), mas o estrangeiro era visto como suspeito, um inimigo em potencial, uma ameaça aos interesses nacionais, políticos, econômicos e sociais. Conforme destaca Comblin³, desfazendo a distinção entre política externa e política interna – o mesmo inimigo está, ao mesmo tempo, dentro e fora do país -, apropriando-se do conceito de guerra preventiva – a exigir intervenções em casos de suspeita de um possível perigo -, a segurança nacional afeta todos os aspectos da vida social.⁴ Se a subversão (identificada com o comunismo), sua grande inimiga, pode se manifestar em toda parte – tanto a vida política, quanto a econômica, cultural, ideológica etc. são problemas de segurança -, suas estratégias devem orientar, controlar, vigiar todos esses setores. Moraes⁵, ao se referir à

²BRASIL. Estatuto do Estrangeiro. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815impressao.htm>. Acesso em 15 março 2018.

³COMBLIN, Joseph. A ideologia da segurança nacional. *O poder militar na América-Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 57, 58. Sobre a consolidação da política de segurança nacional e desenvolvimento no país durante o período de exceção, e seus reflexos no processo de transição democrática, ver também: DREIFUSS, 1964: a conquista do Estado. *Ação política, poder e golpe de classe*. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008; MONTEIRO, Millena Fontoura. *Justiça de transição no Brasil pós-ditadura civil-militar de 1964-1985*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

⁴Para a compreensão da definição dada à segurança nacional pela legislação vigente no período ditatorial, pode ser citado ainda o Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967 (Lei de Segurança Nacional), que prevê: Art. 3º - A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva. § 1º A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país. § 2º A guerra psicológica adversa é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais. § 3º A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação.” Esse conceito seria preservado pelo Decreto - Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, e pela Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978. A Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, ainda em vigor no país, dá outra definição aos chamados crimes contra a segurança nacional, referindo-se, em seu art. 1º, aos crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão a integridade territorial ou a soberania nacional, o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito, e a pessoa dos Chefes do Poderes da União. No entanto, muitos questionam a constitucionalidade desta última, tendo em vista, entre outros fatores, sua criação pelo regime de exceção e a incompatibilidade de seus dispositivos, muitos deles de conteúdo vago, com os valores e princípios norteadores da constituição da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, como explicitado na Constituição Federal de 1988.

⁵MORAES, Ana Luisa Zago de. *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*. São Paulo: IBCCRIM, 2016. p. 149, 150. A autora faz referência à Convenção Interamericana sobre

política migratória durante a ditadura civil-militar, afirma a predominância das diretrizes da doutrina de segurança nacional, destacando que o direito internacional não era invocado apenas para assegurar o direito de emigração e imigração, mas também para reforçar o poder soberano para decidir sobre a admissão de estrangeiros, a possibilidade de limitá-la ou até mesmo de impedi-la.

Conforme Moraes⁶, o Estatuto do Estrangeiro reproduziu, em muito, o disposto no Decreto-lei nº 417/1969 e no Decreto-lei nº 941/1969 (por ela revogados), “principalmente no que concerne aos princípios que regem a política migratória, à regulamentação das medidas de retirada compulsória e à manutenção da questão migratória centrada na Polícia Federal.”

Para a apreensão das principais características da Lei nº 6.815/1980, de maneira a melhor compará-la à Nova Lei de Migração, serão analisados alguns de seus dispositivos. Os artigos 1º, 2º, 3º e 7º explicitavam os princípios orientadores da política migratória do período: a entrada e permanência do estrangeiro no país, em tempos de paz, desde que atendidas as condições estabelecidas nesta Lei; o atendimento, na aplicação da lei, à defesa da segurança nacional, aos interesses econômicos, sociais e culturais do Brasil, assim como à defesa do trabalhador nacional.

O art. 7º, entre outras hipóteses, vedava a concessão de visto ao estrangeiro considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais. O art. 18 previa que a concessão do visto permanente poderia ficar condicionada, por prazo não superior a 5 anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional; o art. 74 afirmava que o Ministro da Justiça poderia modificar, de ofício ou a pedido, as normas de conduta impostas ao estrangeiro e designar outro lugar para a sua residência; o art. 101, por sua vez, determinava que o estrangeiro a quem era concedido

a Condição dos Estrangeiros (Havana, 1928), e à Conferência Interamericana de Consolidação da Paz (Buenos Aires, 1936), que conferem liberdade aos Estados para legislar em matéria de emigração e imigração, estabelecendo, entre outras, as condições de entrada e residência dos estrangeiros em seu território.

⁶ Idem, p. 154. A autora destaca que o Estatuto do Estrangeiro “foi inspirado, ainda, nas leis anteriores, como o Decreto-lei 1.641/1907, “Lei Gordo”; o Decreto 4.247/1921, que enfatizou a conjugação entre a política migratória e higienismo e a busca pelo tipo “trabalhador imigrante”; o Decreto-lei 392/1938, que trazia outros motivos mais detalhados para a aplicação da expulsão, como o comprometimento da segurança nacional; e o Decreto-lei 406/1938, a “Lei de Imigração” do Estado Novo, que representou uma política migratória voltada à seleção de “boas correntes migratórias”, sendo que, para estas, tinha orientação favorável, ao contrário das normas direcionadas ao “estrangeiro indesejável.”

o visto permanente não poderia mudar de domicílio nem de atividade profissional, ou exercê-la fora daquela região, salvo em caso excepcional, mediante autorização prévia do Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho, quando necessário.

Com relação ao artigo 38, destacava-se a vedação da estada de clandestino e de irregular. O art. 57, caput, previa a deportação do estrangeiro, nos casos de entrada ou estada irregular, se o mesmo não se retirasse voluntariamente do território nacional no prazo fixado em Regulamento. A Lei nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamentou o Estatuto do Estrangeiro, dispôs, em seu art. 98, sobre os prazos para retirada do estrangeiro irregular, admitindo a deportação independentemente de prazo, desde que conveniente aos interesses nacionais; a deportação seria atribuição do Departamento de Polícia Federal.

O art. 65, caput, dizia ser passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentasse contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o tornasse nocivo à conveniência e aos interesses nacionais. O parágrafo único do artigo 65 previa outras hipóteses em que estrangeiro era passível de expulsão, podendo ser destacadas: havendo entrado no território nacional com infração à lei, desde que dele não se retirasse no prazo que lhe fosse determinado para fazê-lo, não sendo aconselhável a deportação; caso se entregasse à vadiagem ou à mendicância; desrespeitasse proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro. O artigo 66, por sua vez, determinava ser cabível exclusivamente ao Presidente da República resolver sobre a conveniência e a oportunidade da expulsão ou de sua revogação. Admitia-se, ainda, que o Ministro da Justiça, a qualquer tempo, determinasse a prisão, por 90 (noventa) dias, prorrogável por igual prazo, do estrangeiro submetido a processo de expulsão. As regras procedimentais para a expulsão do estrangeiro do território nacional foram previstas nos artigos 100 a 107 da Lei 86.715/81, tendo como atores: o Ministério Público – em caso de sentença penal condenatória do estrangeiro -, o Departamento de Polícia Federal – responsável pela instauração de inquérito para a sua expulsão – o Ministério da Justiça e o Presidente República.

Diante do exposto, em linhas gerais, acerca dos princípios e características constitutivas do Estatuto do Estrangeiro, é possível verificar suas contradições diante dos anseios de democratização do país e adequação da legislação nacional aos tratados

internacionais de direitos humanos adotados pelo Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A vigência, no ordenamento jurídico, do Estatuto do Estrangeiro, por décadas, mesmo após a redemocratização do país, é ilustrativa da existência de permanências autoritárias na ordem política, jurídica e institucional brasileira, constituindo-se em um grande desafio e entrave ao fortalecimento da democracia e, conseqüentemente, à implementação de políticas públicas orientadas pelo reconhecimento e efetiva proteção aos direitos humanos.⁷

Os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, a Constituição Federal de 1988 e a urgência da criação de uma Nova Lei de Migração

A criação da Nova Lei de Migração é resultado de um longo processo de discussões e disputas em relação à questão migratória no Brasil, da luta pelo reconhecimento dos direitos humanos do migrante internacional e, conseqüentemente, em torno da necessidade de adequação da legislação infraconstitucional brasileira à Constituição Federal de 1988 e ao direito internacional de direitos humanos.⁸ Inúmeros atores políticos e sociais, entre os quais organismos internacionais de defesa dos direitos

⁷Acerca dos entulhos autoritários herdados do regime ditatorial (1964-1985), e explicados, em grande medida, pelo tipo de transição democrática posto em prática no país – em um processo de correlação de forças desigual -, ver: ZAVERUCHA: Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). O que resta da ditadura. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 41-76.

⁸TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI*. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (org.). *Desafios do direito internacional contemporâneo – Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 210, 211. Disponível em: < http://funag.gov.br/loja/download/362-Desafios_do_Direito_Internacional_Contemporaneo.pdf>. Acesso em 20 jun. 2018: “Entendo o Direito Internacional dos Direitos Humanos como o *corpus jûris* de salvaguarda do ser humano, conformado, no plano substantivo, por normas, princípios e conceitos elaborados e definidos em tratados e convenções, e resoluções de organismos internacionais, consagrando direitos e garantias que têm por propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, sobretudo em suas relações com o poder público, e, no plano processual, por mecanismos de proteção dotados de base convencional ou extraconvencional, que operam essencialmente mediante os sistemas de petições, relatórios e investigações, nos planos tanto global quanto regional. Emanado do Direito Internacional, este *corpus jûris* de proteção adquire autonomia, na medida em que regularelções jurídicas dotadas de especificidade, imbuído de hermenêutica e metodologia próprias. [...] Em seu histórico rumo à universalização, o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem-se norteado por princípios básicos, inspiradores de toda sua evolução. São eles os princípios da *universalidade*, da *integralidade* e da *indivisibilidade* dos direitos protegidos, inerentes à pessoa humana e por conseguinte anteriores e superiores ao Estado e demais formas de organização político-social, assim como o princípio da *complementaridade* dos sistemas e mecanismos de proteção (de base convencional e extraconvencional, de âmbito global e regional). O presente *corpus jûris* de proteção forma, desse modo, um todo harmônico e indivisível. Neste universo conceitual, e por força do disposto nos tratados de direitos humanos, os ordenamentos jurídicos internacional e interno mostram-se em constante interação no propósito comum de salvaguardar os direitos consagrados, prevalecendo a norma – de origem internacional ou interna – que em cada caso melhor proteja o ser humanos.”

humanos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais de imigrantes, representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, têm papel fundamental nesse processo.⁹

Na contextualização dos fatores motivadores da mudança na legislação migratória, faz-se necessária a observância à Constituição Federal de 1988 – um dos marcos legais da redemocratização do país – e aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, considerados, a título de ilustração, documentos aprovados no âmbito global (ONU) e regional (OEA).

A Constituição Federal de 1988 afirma, em seu art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana [...].” O artigo 5º, por sua vez, prevê: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].”

Embora não preveja detalhadamente, em seu texto, a política migratória, a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais leva à conclusão de que a determinação do legislador Constituinte se deu no sentido da construção de políticas migratórias pautadas nos direitos humanos. Confirmando esse entendimento, a redação do § 2º do art. 5º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”¹⁰

⁹Entre as organizações da sociedade civil de defesa de direitos humanos envolvidas nesse processo, e responsáveis, em grande medida, pela assistência ao imigrante no Brasil, podem ser citadas: Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Conectas Direitos Humanos, Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC), Missão Paz, Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS).

¹⁰Além disso, faz-se mister destacar que a legislação brasileira está submetida ao controle de convencionalidade, tanto no âmbito interno quanto dos tribunais internacionais, dentre eles a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), uma vez que se submeteu à sua jurisdição em dezembro de 1998. Sobre o controle de convencionalidade, ver GUERRA, Sidney. Controle de convencionalidade. Revista Jurídica UNICURITIBA. v. 01, n. 46 (2017) Disponível

em:http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.46.01.pdf. Acesso em 20/05/2018. p. 05, 06: O controle de convencionalidade tem recebido atenção especial nos estudos da atualidade, com repercussões nas decisões dos tribunais de vários países. Tal controle diz respeito a um novo dispositivo jurídico fiscalizador das leis infraconstitucionais que possibilita duplo controle de

Com relação aos fundamentos da constituição do Estado Democrático de Direito, o artigo 1º prevê, ainda, a soberania nacional. As discussões sobre política migratória, assim como as disputas sobre outros temas, muitas vezes esbarram nos impasses em torno da defesa da soberania nacional.

A importância dos tratados, convenções e demais normas internacionais de direitos humanos merece destaque, tendo em vista que a adoção de muitos deles, pelo Estado brasileiro, a partir do início dos anos 1990, constitui um dos marcos da mais recente democratização do país – pós-ditadura civil-militar de 1964-1985 – e do compromisso assumido pelo Estado no sentido de respeitar, proteger e promover os direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, reconhecendo a universalidade da dignidade da pessoa humana, prevê, em seu art. 1º, que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Em seu art. 13, item 1, afirma que “Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.” De acordo com o item 2 do referido art. 13, “Todo ser humano tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.” O art. 14 da DUDH assegura o direito de todo ser humano, vítima de perseguição, de procurar e gozar asilo em outros países, salvo em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes comuns ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, em seu artigo 12, item 1, prevê que “Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.” No item 2 deste artigo, afirma que “Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.” O item 3 do artigo 12, por sua vez, prevê que os direitos nele citados não poderão ser objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de

verticalidade, isto é, as normas internas de um país devem estar compatíveis tanto com a Constituição (controle de constitucionalidade) quanto com os tratados internacionais ratificados pelo país onde vigora tais normas (controle de convencionalidade). Este instituto garante controle sobre a eficácia das legislações internacionais e permite dirimir conflitos entre direito interno e normas de direito internacional e poderá ser efetuado pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos ou pelos tribunais internos dos países que fazem parte de tal Convenção.

proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral pública, assim como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no Pacto. Além disso, o art. 13 afirma que um estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado Parte do presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se imponham, terá direito ao contraditório, à ampla defesa e de recorrer.¹¹

Importante notar que o Pacto prevê restrições – desde que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral pública, assim como os direitos e liberdades das demais pessoas. Dessa forma, reafirma-se a atuação (soberana) de cada Estado. A partir daí, podem ser destacadas intermináveis discussões acerca da compatibilização entre soberania nacional e defesa da segurança nacional e a proteção universal dos direitos humanos.¹²

A Convenção sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1990.¹³ Referida Convenção, além de contemplar inúmeros direitos previstos em outros tratados e Convenções, prevê a obrigação dos Estados de garantirem ao trabalhador migrante – entendendo como “trabalhador migrante” a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional -, documentado e indocumentado (ou irregular), e aos membros da sua Família, além do direito à vida e à dignidade, diversos direitos civis, sociais e laborais que lhe são inerentes, entre os quais o acesso à justiça, à saúde e à educação, respeito à sua identidade cultural, direito à liberdade de locomoção e de expressão, o direito de participar de sindicatos e ter os

¹¹O Pacto foi adotado pelo Brasil, quando de sua promulgação pelo Presidente da República pelo decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 15 março 2018.

¹²Sobre os problemas envolvendo tal discussão, ver DOUZINAS, Costa. *O fim dos direitos humanos*. trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 148: “[...] o universalismo pode levar seu proponente ao extremo individualismo; nesse sentido, somente aquele que reivindica para si a qualidade de verdadeiro agente moral, aliança ética ou representante do universal, pode compreender o que a moralidade requer. Universalismo pode conduzir, então, a imperialismo, e legitimar a opressão e a dominação. Por outro lado, “relativistas partem da observação óbvia de que valores são dependentes do contexto e usam isso para justificar atrocidades contra aqueles que discordam do caráter opressivo da tradição.”

¹³ONU. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, aprovada pela Assembleia Geral da ONU através da Resolução n. 45/158, de 18/12/1990. Convenção entrou em vigor em 1º de julho de 2003, quando o 22º instrumento de ratificação foi obtido.

mesmos direitos trabalhistas garantidos aos trabalhadores nacionais.¹⁴ O artigo 25 prevê a igualdade de tratamento – no tocante à retribuição e outras condições de trabalho, como trabalho suplementar, horário de trabalho, descanso semanal, férias remuneradas, segurança, saúde, idade mínima para admissão ao emprego etc - do trabalhador migrante em relação ao trabalhador nacional, destacando que os Estados Partes devem adotar as medidas necessárias a garantir que o trabalhador migrante não seja privado dos direitos derivados da aplicação do princípio da igualdade em razão da irregularidade da sua situação em matéria de permanência ou emprego.

A Convenção especificou, em seu artigo 11, que nenhum trabalhador migrante ou membro de sua família será mantido em escravatura ou escravidão, nem será constrangido a realizar um trabalho forçado ou obrigatório. O próprio artigo 11 excepciona, em relação ao trabalho forçado ou obrigatório: o trabalho exigido a uma pessoa que, em razão de uma decisão judicial, encontra-se detida ou tenha sido colocada em liberdade condicional; qualquer serviço exigido no caso de crise ou de calamidade que ameacem a vida ou o bem-estar da comunidade; qualquer trabalho ou serviço que forme parte das obrigações cívicas normais, desde que exigível também a cidadãos do Estado interessado.¹⁵

Apesar de submetida à apreciação do Congresso Nacional em 2010, até a presente data o Estado brasileiro não promoveu a internalização da Convenção para a Proteção de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias da ONU.¹⁶

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização do Estados Americanos, em José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, tendo entrado em vigor internacional em 18 de julho de

¹⁴De acordo com seu art. 5º, “Para efeitos da presente Convenção, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias: a) são considerados documentados ou em situação regular se forem autorizados a entrar, permanecer e exercer uma atividade remunerada no Estado de emprego, ao abrigo da legislação desse Estado e das convenções internacionais de que esse Estado seja Parte; b) São considerados indocumentados ou em situação irregular se não preenchem as condições enunciadas na alínea a) do presente artigo.”

¹⁵Importante observar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), seguindo as orientações constantes de diversos tratados e convenções internacionais de direitos humanos das quais o Brasil faria a parte, prevê, em seu artigo 1º, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos para a constituição do Estado Democrático de Direito e, no artigo 5º, XLVII, c), veda expressamente a adoção de penas de trabalho forçado.

¹⁶BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional n. 696, de 13 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489652>>. Acesso em 15 março 2018.

1978, em seu artigo 22, reproduz, em grande parte, o disposto nos artigos 12 e 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, acrescentando o direito de buscar e receber asilo e as restrições à expulsão ou entrega de estrangeiro a outro país.¹⁷ No item 7, o artigo 22 prevê que “Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.” O item 8 dispõe que “Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.” Em seu item 9, por sua vez, proíbe-se a expulsão coletiva de estrangeiros.

Além dos tratados acima, podem ser mencionados outros, os quais se referem à definição de princípios e regras a serem adotados pelos Estados Partes no tratamento ao refugiado: Convenção de 1951 da ONU, relativa ao Estatuto de Refugiados, ratificada pelo Brasil em 1960, e seu Protocolo de 1967, ratificado em 1972; a Declaração de Cartagena, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984.¹⁸

Nova Lei de Migração: apontamentos sobre a necessidade de democratização da política migratória brasileira

A Lei nº 13.445 (Nova Lei de Migração)¹⁹, sancionada pelo Presidente da República em 24 de maio de 2017, revoga a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro).

¹⁷O Pacto de São José da Costa Rica foi promulgado pelo decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 15 março 2018.

¹⁸O Brasil promulgou a Lei nº 9.474, em 22 de julho de 1997, onde faz constar os principais instrumentos internacionais sobre refugiados, adotando definição ampla de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena, de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em 20/04/2018.

¹⁹Regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.

Objetiva-se fazer uma análise, em linhas gerais, da nova legislação, comparando-a com a legislação anterior, e trazer seus possíveis reflexos na política migratória nacional. Logo, merece destaque o art. 1º da Nova Lei:²⁰

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º - Para os fins desta Lei, considera-se:

I – (VETADO);

II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV – residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

Não obstante ser objeto de críticas e preocupações de acadêmicos e defensores de direitos humanos, especialmente no que diz respeito à sua regulamentação e aos inúmeros vetos colocados pela Presidência da República, a Nova Lei de Migração é considerada por muitos um avanço no tratamento da questão migratória no Brasil. Mostrava-se urgente a revogação da Lei nº 6.815/1980, criada na vigência da ditadura civil-militar (1964/1985) e num contexto de Guerra Fria, tendo como arcabouço político, jurídico e institucional, portanto, a doutrina de segurança nacional e desenvolvimento implementada no país durante um período de graves e sistemáticas violações aos direitos humanos.

²⁰Quanto às classificações de migração e suas causas, ver: MENEZES, Lená Medeiros de. Movimentos migratórios e direitos humanos. In: FREIRE, Silene de Moraes. Direitos humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007, p. 208-217. SANTOS, Isabelle Dias Caneiro. A violação dos DH diante dos fluxos migratórios e das políticas de segurança nacional: uma análise sobre Américas e Brasil. Revista Direito e Práxis. V. 4, n. 6, 2013, p.112-128. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/4153/5163>>. Acesso em: 05/12/2017.

A nova legislação representa, em muitos aspectos, uma mudança de paradigma no tratamento ao imigrante internacional. Primeiro, por não mais se referir ao não nacional como estrangeiro, mas como migrante. De forma complementar, por seus princípios norteadores. A supressão da palavra estrangeiro é carregada de simbolismo, embora não suficiente para a construção de políticas migratórias orientadas pelo reconhecimento e respeito aos direitos humanos. Isso porque o uso do termo estrangeiro demonstra, historicamente, o caráter discriminatório, excludente, e muitas vezes violento dispensado por Estados e por setores da sociedade às pessoas que se deslocam pelo globo terrestre pelas mais variadas causas – em razão de conflitos armados, políticos, crises econômicas, desastres naturais etc. -, muitas delas provocadas por esses mesmos Estados que as hostilizam.

Não obstante os avanços obtidos, a partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 e da promulgação de inúmeros tratados e demais documentos internacionais de direitos humanos, em termos da desconstrução do paradigma da segurança das migrações, o que foi dito nos parágrafos anteriores confirma a inconstitucionalidade e os antagonismos do Estatuto do Estrangeiro frente aos anseios pelo reconhecimento e proteção da dignidade do não nacional que se desloca para o Brasil em busca de acolhimento, muitas vezes motivado por causas extremas.

Daí a necessidade de destacar conquistas da Lei nº 13.445/2017, para, ao final deste tópico, pontuar alguns dos desafios postos ao Estado brasileiro com relação à política de migração. As principais conquistas dizem respeito aos princípios e diretrizes norteadores da política migratória (art. 3º) e aos direitos assegurados aos migrantes (art. 4º). Entre os princípios e diretrizes, podem ser citados: universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; promoção de entrada regular e de regularização documental; acolhida humanitária; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e seus familiares; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; 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; promoção e difusão dos direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da

participação cidadã; fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas; 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; integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; proteção íntegra e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente; observância ao disposto em tratado; migração e desenvolvimento humanos no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas; promoção do reconhecimento acadêmico e exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; repúdio a práticas de expulsão ou deportação.

Os seguintes direitos são consagrados: o tratamento igualitário com relação aos nacionais; a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; 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; 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; isenção de taxas de que trata esta lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; direito à abertura de conta bancária; 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; direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória. Fica evidenciada, nos referidos dispositivos legais, a ênfase na garantia dos direitos dos migrantes, em sintonia com o estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

A nova legislação trata, ainda, do acolhimento humanitário, da autorização de residência e de procedimentos de registro e identificação civil do imigrante, procedimentos essenciais para a regularização migratória. O registro, consistente na identificação civil por dados biográficos e biométricos, é obrigatório a todo imigrante detentor de visto temporário ou de autorização de residência, gerando um número único de identificação que garantirá o pleno exercício dos atos da vida civil (art. 19). Quanto à identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de acolhimento humanitário, admite-se a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser (art. 20).

A autorização de residência ao imigrante, mediante registro, é admitida, entre outras hipóteses, e independente de sua situação migratória, quando a residência tenha como finalidade a acolhida humanitária ou quando a pessoa for beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação. A previsão legal da autorização de residência é uma medida significativa no processo de democratização da política migratória. Primeiro, por indicar o esforço do Estado em aplicar o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, de 2002, promulgado pelo Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Por outro lado, consiste em importante instrumento conferido aos imigrantes na garantia de seus direitos. Acrescente-se a isso o fato da Nova Lei de Migração ampliar as hipóteses de concessão da autorização de residência.

Segundo Ventura,²¹

Ao promover uma chegada e estada digna a esses indivíduos, reduzimos as vulnerabilidades mais comuns, como a atuação de redes criminosas ou o recrutamento para trabalho em situações análogas à escravidão e situações de corrupção promovidas pelos próprios agentes do Estado que acabam por se aproveitar da ilegalidade para retirar bens e expor estes indivíduos a situações degradantes.

²¹VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Entrevista. Carta Capital, 28/11/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>>. Acesso em 10/03/2018.

Pelo exposto, evidencia-se que a Nova Lei ampliou a proteção ao imigrante, tanto no que diz respeito aos direitos civis quanto no tocante aos direitos sociais, constituindo-se como importante instrumento, ainda que formal, de garantia da sua dignidade. Igualmente fundamental a desburocratização do processo de regularização documental e a previsão da autorização de residência para o imigrante – com ampliação de suas hipóteses.

Feitas algumas reflexões acerca dos aspectos positivos da Nova Lei de Migração, serão abordadas questões relacionadas à sua regulamentação pelo Decreto nº 9.199, de 20 de dezembro de 2017, alvo de muitas discussões e críticas por parte de especialistas, setores da sociedade civil, organizações de defesa dos direitos humanos e órgãos públicos. Ramos²² afirma que muitos dispositivos deste decreto violam a própria Lei de Migração, o que o torna inconstitucional:

Ocorre que, em virtude do art. 84, IV, da Constituição Federal, o Poder Executivo possui competência privativa para expedir regulamentos para a “fiel execução da lei”, jamais para seu desvirtuamento. Assim, quando o Estado, ao exercer o poder regulamentar, atua contra a lei (*contra legem*) ou “fora da lei” (*praeter legem*, no sentido de produzir novas normas que não encontram respaldo na lei regulamentada), a ordem constitucional permite evocar não apenas o controle constitucional dos atos do Poder Executivo: a Carta Magna admite até mesmo que o Congresso Nacional suste os atos normativos regulamentares considerados exorbitantes.

Um dos questionamentos feitos ao Decreto refere-se à restrição à participação da sociedade civil no processo de regulamentação, considerado antidemocrático. Em Carta Pública assinada pela Conetas e outras 46 entidades e especialistas no tema, ao final da Reunião Pública realizada na cidade de São Paulo em 15 de novembro de 2017, são explicitadas as tentativas de participação de representantes de organizações da sociedade civil e de outras esferas do poder público com atuação relevante no tema, como a Defensoria Pública da União (DPU) e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC-MPF), bem como a solicitação de realização de consultas públicas (virtuais e/ou presenciais).

Há ainda outras críticas ao regulamento, segundo as quais seu conteúdo não apenas é alheio ao longo debate que levou à elaboração da Nova Lei de Migração, mas

²²RAMOS, André de Carvalho e outros. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. Consultor Jurídico. 23/11/2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 08 abril 2018.

representa uma ameaça a conquistas históricas no âmbito dos direitos humanos. Entre os problemas identificados: o uso da expressão “clandestino”, pelo artigo 172, ao reforçar o estigma de migrantes em situação irregular e, com isso, violando a própria Lei 13.445/2017, que tem por fundamento a proteção e promoção dos direitos dos migrantes; contrariando o art. 123 da Nova Lei de Migração, segundo o qual “Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei.”, o Decreto admite a prisão do imigrante em situação irregular por solicitação da Polícia Federal; apresenta lacunas, como não mencionar a Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, instituída pelo artigo 120 da Nova Lei de Migração, que trata da participação da sociedade civil, e de outros atores sociais e governamentais; outra omissão importante, a depender de atos normativos posteriores, é a concessão de visto temporário e autorização de residência relativos à acolhida humanitária, cuja disciplina fica pendente de um ato conjunto dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e da Segurança Pública, e do Trabalho, estabelecendo condições, prazos e requisitos para a emissão do visto.²³

Não por acaso, o citado Decreto tem sido objeto de tantas críticas. Poucos meses após a aprovação da Nova Lei de Migração, considerada por muitos um avanço em termos de construção de uma política migratória inclusiva, preocupada com a proteção dos direitos humanos, sua regulamentação representa uma contradição nas pretensões de mudança de rumo com relação a essas questões. Esse processo de correlação de forças ainda está em curso, mas certamente deve ser analisado à luz do cenário político, econômico e social brasileiro, que passa por crise e sofre retrocessos em termos de reconhecimento e promoção de direitos fundamentais, o que levou, para citar um entre diversos exemplos, à recente reforma trabalhista, com a significativa retirada de direitos dos trabalhadores no país.

Daí a importância do reconhecimento e da proteção, por parte do Estado, dos direitos humanos do migrante, e da adoção de políticas públicas – desde a mudança

²³A Portaria Interministerial nº 3, de 27 de fevereiro de 2018, dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório. Importante destacar, ainda, que diversos atos infralegais (Resoluções Normativas, Portarias Interministeriais), relacionados à aplicação da Nova Lei de Migração, foram expedidos, grande parte versando sobre os procedimentos para a concessão de autorização de residência para fins de trabalho.

legislativa, adequando-se aos tratados de direitos humanos sobre a matéria, até a adoção de políticas de acolhimento e integração, a exigir a atuação de diversos agentes e órgãos estatais. Nesse sentido, a promulgação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, em 2009, além da promulgação de diversos tratados de direitos humanos, e a aprovação da Nova Lei de Migração, embora ameaçada de esvaziamento pelo Decreto que a regulamenta, mostra-se imprescindível.

Considerações Finais

A adoção de políticas públicas voltadas para o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos do migrante passa, necessariamente, pela adequação dos dispositivos legais ao estabelecido pelos tratados internacionais de direitos humanos e pelo direito internacional dos direitos humanos. Acrescenta-se a necessidade de obediência ao texto constitucional. A Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) era dotada de flagrante inconstitucionalidade.

Tal medida não se mostra suficiente para dar conta de uma crescente demanda, verificada, dramaticamente, no mundo inteiro, de milhões de pessoas que, por variadas causas – em razão de perseguição política ou religiosa, de conflitos armados, de catástrofes naturais, das condições de precariedade e mesmo miserabilidade a que ficam expostas em seus países de origem -, saem de seus Estados em busca de melhores condições de vida ou mesmo para tentar garantir sua sobrevivência. No entanto, a mudança legislativa constitui-se como uma etapa imprescindível de implementação de conquistas maiores, que reclamam não apenas a mudança de pensamento e atuação de agentes do Estado, mas a desconstrução de valores enraizados em diversos setores da sociedade, no sentido da compreensão de que a defesa desses direitos, a todos, sem distinção, faz-se urgente e necessária para a garantia da sobrevivência da própria humanidade.

Ficou demonstrado, ao longo do texto, que a manutenção da Lei nº 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), por longos anos, no ordenamento jurídico brasileiro, contribui, em muito, para a continuidade de violações aos direitos humanos de imigrantes, por parte de setores da sociedade e do próprio Estado. Além disso, a história recente do país, de supressão de direitos, perseguições, tortura, desaparecimento forçado – atos esses praticados também contra não nacionais -, demonstra que o conjunto de leis adotado pelo

Estado é parte integrante e essencial da consolidação de valores, políticas e estratégias institucionais.

A Lei nº 13.445/2017 (Nova Lei de Migração) revogou o Estatuto do Estrangeiro, trazendo inovação no tratamento ao tema migração no país, ao consagrar princípios, diretrizes e direitos que, tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana, são pautados no respeito e na promoção dos direitos humanos do migrante. A nova legislação constitui-se como instrumento essencial à luta pela aplicação, por parte do Estado, de políticas e estratégias direcionadas à redução da vulnerabilidade, através, por exemplo, da regularização e inclusão social dos imigrantes.

O Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Nova Lei de Migração, é questionável, pela ausência de participação social na sua aprovação e por seu conteúdo, sendo considerado inconstitucional por muitos. Nesse processo inconcluso de reconstrução (ou manutenção) da política migratória, sabe-se que o momento de crise política, econômica e social do Brasil tem papel central nas indefinições não apenas sobre o tema migração, mas em relação a outras questões de direitos humanos que afetam a vida do brasileiro e, ainda mais, a vida do imigrante.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Natália. Avanços e desafios da nova Lei de Migração. 27/04/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/avancos-e-desafios-da-nova-lei-de-migracao>>. Acesso em 10/04/2018.

BIGNAMI, Renato. Trabalho escravo na indústria da moda: o sistema do suor como expressão do tráfico de pessoas. Revista de Direito do Trabalho, vol. 158, 2014, p. 35-59, jul. – ago, 2014. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/96140>> Acesso em 20/05/2018.

BRASIL. Estatuto do Estrangeiro. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815impressao.htm>. Acesso em 15 março 2018.

BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional n. 696, de 13 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489652>> . Acesso em 15/03/2018.

BRASIL. Lei de Migração. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 10/11/2017.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm>. Acesso em 15/03/2018.

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

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. Carta aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da Lei 13.445/2017 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova Lei de Migração. 15/11/2017. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Carta%20P%C3%BAblica_Reuni%C3%A7ao%20sobre%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o_sp_15-11-17\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Carta%20P%C3%BAblica_Reuni%C3%A7ao%20sobre%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o_sp_15-11-17(1).pdf)>. Acesso em: 20/02/2018.

CORTE Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm>. Acesso em 20 jan. 2018.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. Nova lei de migrações brasileira: inspiração no modelo da lei migratória argentina? Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf>. Acesso em: 15/05/2018.

DOUZINAS, Costa. *O fim dos direitos humanos*. trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DREIFUSS, 1964: a conquista do Estado. *Ação política, poder e golpe de classe*. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

GUERRA, Sidney. Alguns aspectos sobre a situação jurídica do não nacional no Brasil. Da Lei do Estrangeiro à Nova Lei de migração. Debate em Direito. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. Ano XXVI, nº 47, jan/jun 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate>>. Acesso em: 28/05/2018.

_____. GUERRA, Sidney. Controle de convencionalidade. Revista Jurídica UNICURITIBA. v. 01, n. 46 (2017) Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica_UNICURITIBA_n.46.01.pdf>. Acesso em 20/05/2018.

MENEZES, Lená Medeiros de. Movimentos migratórios e direitos humanos. In: FREIRE, Silene de Moraes. Direitos humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007, p. 208-217.

MONTEIRO, Millena Fontoura. *Justiça de transição no Brasil pós-ditadura civil-militar de 1964-1985*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MORAES, Ana Luisa Zago de. *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

O GLOBO, 29/05/2018. OIT coloca Brasil em lista suja, por causa de reforma trabalhista. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/oit-coloca-brasil-em-lista-suja-por-causa-de-reforma-trabalhista-22729381>>. Acesso em 31 de maio de 2018.

OEA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 10/03/2018.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 03/03/2018.

ONU. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em 10/03/2018.

ONU. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias. 18 de dezembro de 1990. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045158%20de%202018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>>. Acesso em 10/04/2018.

RAMOS, André de Carvalho e outros. Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem*. Consultor Jurídico. 23/11/2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 08 abril 2018.

SANTOS, Isabelle Dias Caneiro. A violação dos DH diante dos fluxos migratórios e das políticas de segurança nacional: uma análise sobre Américas e Brasil. *Revista Direito e Práxis*. V. 4, n. 6, 2013, p.112-128. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/4153/5163>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

SOUCHAUD, Sylvain; FUSCO, Wilson. População e ocupação do espaço: o papel das migrações no Brasil. *REDES – Rev. Des. Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 2, p. 5-17, maio/ago 2012. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/2527/2169>>. Acesso em 03 out 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI*. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (org.). *Desafios do direito internacional contemporâneo – Jornadas de Direito*

Internacional Público no Itamaraty. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 207-321. Disponível em: < http://funag.gov.br/loja/download/362-Desafios_do_Direito_Internacional_Contemporaneo.pdf>. Acesso em 20 jun. 2018.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Entrevista. Carta Capital, 28/11/2017. <Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>>. Acesso em 10 março 2018.

ZAVERUCHA: Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). O que resta da ditadura. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 41-76.