

**UM NOVO OLHAR ACERCA DO DIREITO HUMANO DE MIGRAR: UMA  
ANÁLISE A PARTIR DA SANÇÃO DA LEI 13.445/17**

**A NEW LOOK AT MIGRATION HUMAN RIGHTS: AN ANALYSIS FROM  
THE LAW 13.445 /17**

*Andressa de Medeiros Venturini<sup>1</sup>*

*Luciane de Freitas Mazzardo<sup>2</sup>*

**RESUMO**

---

<sup>1</sup> Acadêmica do 10º semestre do curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Estagiária da Defensoria Pública da União - Santa Maria. Membro sênior do Núcleo de Estudos em Webcidadania (NEW). Participou do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional Contemporâneo do Núcleo de Estudos de Direito Internacional (NEDI). Atualmente é integrante do Centro de Mediação e Práticas Restaurativas (CEMPRE/NUSEC-NUPPE) da FADISMA, do Observatório Permanente de Discurso de Ódio na Internet do Núcleo de Direito Informacional da Universidade Federal de Santa Maria (NUDI/UFSM) e pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Direito e Internet da Universidade Federal de Santa Maria (CEPEDI), cadastrado na plataforma de pesquisas do CNPq. Atuação na linha de pesquisa "Riscos e (des)controles do ciberespaço." e Integrante do projeto de pesquisa "Ativismo Digital e as novas mídias: desafios e oportunidades da cidadania global", projeto registrado no Gabinete de Estudos e Apoio Institucional (GEAIC) do Centro de Ciências Sociais – CCSH – da Universidade Federal de Santa Maria sob o número 030039. Email: andressa.ventu@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Especialista em Direito Processual Civil e Graduada em Direito pela Universidade Luterana do Brasil. Especialista em Fundamentos da Educação e Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário Franciscano - UNIFRA. Tem experiência docente na área de Direito Processual Civil, Direito Internacional Privado e Direito Civil, com ênfase em Direito de Família, desenvolvendo e orientando pesquisas nas áreas de Empoderamento e Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres, Políticas Públicas de Inclusão Social, Relações de Gênero, Direito Família e Educação. Docente do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria - FADISMA e da Faculdade Metodista de Santa Maria - FAMES. Professora convidada do Curso de Especialização em Direito de Família e Mediação de Conflitos da Faculdade Palotina de Santa Maria - FAPAS. Advogada.

Os movimentos migratórios são um fenômeno constante na história da humanidade. Ocorre que o modo como os migrantes são tratados nos aspectos político e jurídico interno de cada país apresenta muitas divergências e complexidades, sendo estas agravadas diante do cenário mundial contemporâneo, em que se vislumbra significativa ascensão da xenofobia. Deste modo, voltando o olhar para o contexto brasileiro, é necessário verificar em que medida a nova “Lei de Migração” representa uma mudança de paradigmas a respeito do tratamento dispensado aos migrantes. Para tanto, a presente pesquisa valeu-se do método dedutivo, sob os procedimentos histórico, monográfico e comparativo, buscando analisar o contexto normativo das políticas migratórias brasileiras, sobretudo mediante a recente sanção da Lei nº 13.445/2017. Na vertente desta problemática, depreende-se que a Lei de Migração representa uma transformação de paradigmas, eis que promove o (re)conhecimento e concretização do direito humano de migrar, rompendo o estigma do estrangeiro como ameaça, condição tão presente no revogado estatuto.

**Palavras-chave:** Lei de Migração. Migrações. Políticas Migratórias.

## **ABSTRACT**

Migratory movements are a constant phenomenon in the history of mankind. It turns out that the way migrants are treated in the internal political and juridical aspects of each country presents many differences and complexities, which are aggravated on the contemporary world scene, where a significant rise of xenophobia is observed. Thus, looking at the Brazilian context, it is necessary to verify to what extent the new "Migration Law" represents a paradigm shift regarding the treatment of migrants. Therefore, the present research took advantage of the deductive method, as well as the historical, monographic and comparative procedures, seeking to analyze the normative context of Brazilian migration policies, especially through the recent sanction of Law nº 13.445/2017. In terms of this issue, it is understood that the Migration Law represents a transformation of paradigms, as it promotes (ac)knowledge(ment) and realization of the human right to migrate, breaking the stigma of the foreigner as a threat, a very present condition in the revoked statute.

**Keywords:** Migration Law. Migrations. Migration Policies.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os deslocamentos humanos possuem ocorrência contínua na história do ser humano. Inúmeros são os casos de grupos que migram em busca de condições mais dignas de vida, estabelecendo-se em um local distinto de suas nações, seja de forma definitiva ou temporária, com vistas à manutenção da própria sobrevivência.

O instituto da migração, mais do que um fenômeno sociológico e/ou antropológico, também está imbricado ao aspecto político e jurídico de um país. Isto porque as migrações afetam a vida, tanto da população local, como daqueles que passam a residir nesta determinada nação, e, por este motivo, necessitam de normas que, além de regularizar sua entrada no país, possam garantir direitos.

Ocorre que nem todos os países atendem a condição dos migrantes como sujeitos de direitos, o que os coloca em uma posição de intensa vulnerabilidade social. Esse é o cenário do deslocamento humano em âmbito global, que caminha diariamente no sentido de segregar migrantes, fortalecendo uma identidade nacional que rechaça o estrangeiro e promove atos xenófobos. Notadamente, a existência de um sistema local e global hierarquizado, marcado pelo capitalismo, acarreta a exclusão social deste indivíduo migrante, que tem seus direitos mitigados por diversas frentes.

Em um sentido totalmente destoante desta tendência mundial de não reconhecimento do direito humano de migrar, o Brasil sancionou, em maio de 2017, a Lei nº 13.445, chamada Lei de Migração. Este marco legislativo foi fruto de intensos debates de diversos grupos sociais, cujo cerne reflete o rompimento de um tratamento desigual conferido aos migrantes na vigência da Lei nº 6.815 de 1980, o Estatuto do Estrangeiro, vindo a legitimar o trato do migrante como um sujeito de direitos.

Para compreender em que medida a nova Lei de Migração altera o paradigma a respeito do tratamento dos migrantes no Brasil, dividiu-se o presente artigo em dois momentos, partindo da análise do fenômeno das migrações, enquanto um direito inerente ao ser humano, delineando tanto a definição de conceitos essenciais, como um recorte histórico das normas que regeram as políticas migratórias até então.

Posteriormente, após explanação pontual acerca das principais mudanças advindas com a sanção da Lei de Migração, buscou-se também analisar de maneira crítica os vetos promovidos pela presidência, com escopo de refletir acerca da busca pelo (re) conhecimento e concretização do direito humano de migrar, contido na referida lei.

A fim de cumprir esse objetivo, utilizou-se como método de abordagem o dedutivo, visto que parte da generalização de um problema, qual seja o tratamento do direito humano de migrar no Brasil, estreitando-se o estudo por intermédio de um análise pontual no que tange a sanção da Lei de Migração, para concluir, ao final, quanto ao rompimento do padrão de tratamento dos migrantes no Brasil a partir deste marco legal. (LAKATOS; MARCONI, 1999)

Por sua vez, como método procedimental, utilizou-se o método monográfico, pois a presente pesquisa consistiu no estudo de uma legislação particularizada, com a finalidade de obter generalizações. Da mesma forma, utiliza o método histórico na medida em que parte da investigação de normas do passado, com a finalidade de verificar sua influência na legislação contemporânea.

Ademais, vale-se do método comparativo, eis que apresenta um estudo das semelhanças e diferenças entre a lei sancionada e a revogada, para uma melhor compreensão da alteração de paradigmas no tratamento dos migrantes na vigência de cada uma (LAKATOS; MARCONI, 1999), com base em uma ampla análise bibliográfica e documental por intermédio das técnicas de fichamentos e resumos.

## **1. BREVE ANÁLISE ACERCA DO DIREITO HUMANO DE MIGRAR**

Nesse contexto, importa destacar o panorama sociopolítico e jurídico acerca do deslocamento populacional, uma realidade que clama por olhares mais humanizados. No ponto, a análise é conduzida sob o viés dos marcos normativos, no que tange ao tratamento dos migrantes no Brasil. Inicia-se com uma breve análise histórica acerca dos movimentos migratórios, avançando para a compreensão acerca da condição dos refugiados diante do atual desafio humanitário.

## 1.1. Construtos sociopolíticos e jurídicos acerca das migrações

Ao longo da história, o deslocamento era necessário tendo em vista a insuficiência de recursos para a sobrevivência e conservação da espécie humana. Em decorrência disso, a migração, bem como a busca por um lugar seguro e com potencial de produção se tornava cada vez mais recorrente (GUERRA, 2015).

Nesta esteira, desde o período entre guerras até o final da Segunda Guerra Mundial verificou-se impetuosos deslocamentos forçados, em que pessoas buscavam refúgio visando uma vida mais digna. Segundo Pereira (2014, p. 14), “a Segunda Guerra Mundial produziu cerca de 40 milhões de refugiados”.

Foi somente no período pós-guerra, com a institucionalização da Organização das Nações Unidas – ONU, e conseqüente inserção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1950, cuja função primordial é a proteção dos refugiados, que se passou a pensar em um direito humano de migrar.

A partir desse momento, imperioso traçar as nuances que envolvem a definição de imigrante. Redin (2015, p.124) afirma que o imigrante “é toda pessoa que transcende fronteiras com o fim de estabelecer de forma provisória ou permanente em outro país, que não o de origem”.

Ocorre que dentro deste conceito de migrante, estão imbricadas questões mais específicas, como a nacionalidade que, segundo Pereira (2011, p.46), “[...] é uma ficção criada pela humanidade, atrelada à ideia de “cidadania”, que surgiu na idade antiga, onde apenas eram considerados cidadãos homens e proprietários de terras”.

O autor leva esta questão da nacionalidade com tamanha profundidade que assim assevera:

Quando afirmo que somos reféns da ficção da nacionalidade, não pretendo sustentar que a identificação de um povo com seus costumes, práticas comuns e demais membros de uma comunidade seja necessariamente prejudicial aos direitos humanos. Um estrangeiro fora de seu país de origem há algum tempo encontra alento ao deparar-se com um conterrâneo. Penso que seja absolutamente saudável o sentimento de pertencimento que uma cultura comum é capaz de produzir em um determinado grupo de indivíduos. O problema começa quando esse grupo de indivíduos atua de forma excludente em relação àquele que não compartilha do mesmo laço simbólico que une o grupo. Aí está a genealogia do racismo e do nazismo: na dificuldade de compreensão de que a diferença não significa essencialmente uma ameaça à cultura local (PEREIRA, 2015, p. 154).

A partir deste viés da nacionalidade e de exclusão, distinguem-se duas situações possíveis de visualizar no plano das migrações internacionais, trazido por Redin. Segundo a autora há a “migração ‘voluntária’, em que o indivíduo migra por motivações econômicas ou pessoais, ligadas, em tese, à capacidade escolha em deixar o país de origem”. Entretanto, há também a “migração forçada, onde se situa o conceito de refugiado, que é a pessoa que migra motivada pelo fundado temor de perseguição ou conjuntura de risco no país de origem” (REDIN, 2015, p.124).

Ocorre que, segundo a autora, dois tipos de tratamentos são direcionados a estas pessoas, o que vai depender de qual dessas duas situações o migrante faz parte. Enquanto a migração “voluntária” está relacionada às políticas de acesso e permanência em determinado Estado, em que a discricionariedade deste Estado, pautada em questões como segurança nacional e interesses do Estado, irão determinar (ou não) o direito de permanência. Por outro lado, a migração “involuntária” está relacionada à questão da proteção internacional da pessoa humana, que atribui ao Estado um dever de acolhimento (REDIN, 2015, p.125).

Entretanto, em que pese haja esta distinção, independentemente da sua condição, o imigrante não é reconhecido como um sujeito de direitos, um sujeito político. É esta ideia de não reconhecimento do imigrante enquanto um sujeito de direitos que justifica e legitima a criação, no ordenamento jurídico brasileiro, da Lei de Migração, objeto deste trabalho.

Tal análise implica na adequada interpretação dos termos a serem utilizados quando a temática envolve as migrações. Não raro são utilizadas expressões como “crise de refugiados” e “crise migratória”. Entretanto, estas terminologias acabam por estigmatizar muito mais do que sensibilizar sobre as migrações, criando empecilhos a um necessário olhar mais humanizado para tal fenômeno.

Delfim (2017), afirma que ao utilizar-se de termos que conduzem uma enorme carga negativa, atribui-se as migração - um fenômeno que não é novo, pois ocorre desde os primórdios da humanidade - um sentido pejorativo, como se fosse algo impróprio, ameaçador.

Atentando-se para a complexidade deste fenômeno, Winckler (2001, p. 121) alerta que esses migrantes são “pessoas deslocadas” que, nesta condição, “não encontram um lugar no mundo onde possam existir dignamente. Não possuem um status político que lhes possibilite ser tratados pelos demais como semelhantes”.

A professora Deisy Ventura, em um debate para sobre os efeitos no Brasil e América Latina da eleição de Trump para presidente dos Estados Unidos, afirmou que os termos acima mencionados são xenófobos, uma vez que instituem um olhar de que o migrante é um problema a ser solucionado (DELFIM, 2017).

Neste mesmo palmilhar, Delfim (2017) assevera que o mesmo pensamento vale para a terminologia “imigrante ilegal”. Isto porque ao usar a expressão “ilegal” atribui-se a este automaticamente a ideia de criminoso, indesejado, fora da lei, um problema a ser resolvido.

Deste modo, é imperiosa uma sensibilização para correta utilização dos termos concernentes a esta temática, sobretudo nos meios acadêmicos. Não é plausível atribuir a um movimento que atravessa gerações, realizado pelos seres humanos nomenclaturas xenófobas, que mais estigmatizam do que elucidam a matéria dos deslocamentos globais.

## **1.2. Um passeio no cenário histórico-normativo das políticas migratórias no Brasil**

Ainda que o objeto do presente estudo não seja exaurir a temática, é pertinente traçar uma linha histórica acerca das políticas migratórias brasileiras. Isto porque tais normas foram um legado para o atual contexto da legislação sobre migrações no país.

Em sua pesquisa mapeando as normas específicas sobre o tema das migrações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, Claro (2015) elucida que durante o século XIX, seis leis regulavam a temática, sendo elas as Constituições de 1824 e 1891, e as concernentes ao “juízo de crimes cometidos pelos estrangeiros no Brasil e por brasileiros contra o Império brasileiro, ainda que no exterior (Lei nº 2.615, de 1875), e ao incentivo da imigração de chineses e japoneses para o Brasil (Lei nº 97, de 1892)” (CLARO, p.123, 2015).

Em suma, a normativa aplicada às migrações no Brasil no século XIX se referia ao uso de passaporte por estrangeiro, impedimento do estrangeiro para ocupar determinados cargos, quanto à extradição de estrangeiro e banimento de brasileiro do território nacional, quanto aos Direitos dos estrangeiros em consonância com os direitos dos brasileiros e sobre a expulsão de estrangeiros “indesejáveis” (CLARO, 2015).

O século XX pode ser dividido em duas partes: a primeira metade, marcada pelo incentivo à mão-de-obra agrícola, influenciada pela abolição da escravidão, bem como das primeiras restrições influenciadas pela Segunda Guerra Mundial; e a segunda metade em que consolidação dos direitos humanos na esfera internacional influenciou a legislação interna do país, ainda que com alguns momentos instáveis, marcados pela ditadura militar (CLARO, 2015).

Assim sendo, na primeira metade do século XX, cuidou-se da regulamentação de aspectos como:

o incentivo à imigração de europeus; cotas para admissão de estrangeiros no país; extradição; expulsão de “estrangeiros indesejáveis”; concessão de vistos de entrada para estrangeiros, com seus respectivos procedimentos, taxas e multas; concessão de direitos aos estrangeiros, nos termos daqueles dos brasileiros, com exceção do exercício de direitos políticos; adaptação, ao meio nacional, de estrangeiros descendentes de brasileiros; e órgãos federais competentes sobre políticas e procedimentos de imigração (CLARO, p.137, 2015).

Por outro lado, a segunda metade do século XX tratou de temas mais amplos como a admissão, permanência e condição jurídica do estrangeiro no Brasil; a retirada compulsória do estrangeiro do Brasil (repatriamento, deportação, expulsão e extradição), os direitos e deveres equiparados aos dos brasileiros (ressalvados direitos políticos e ocupação de determinados cargos) e as questões de nacionalidade e naturalização, entre outros (CLARO, 2015).

Por fim, o século XXI é marcado por normas relativas à migração essencialmente em forma de resoluções de órgãos colegiados (CNIg e CONARE) ou portarias ministeriais, o que demonstra que, até então, a legislação encontrava-se defasada e os órgãos administrativos obrigavam-se a legislar até que a demanda por um marco normativo para a política nacional de migrações inspirou a sanção da Lei de Migração, que será especificada na sequência (CLARO, 2015).

Seguindo tal linha de entendimento, as normas relativas a esta temática cuidavam da concessão de vistos para os estrangeiros e seus procedimentos; anistia migratória, reconhecimento da condição de refugiados, nacionalidade brasileira e da competência dos órgãos da Administração Pública Federal para resolver as questões das migrações internacionais no Brasil (CLARO, 2015).

Diante desse quadro, evidencia-se a importância da Lei de Migração, que veio de encontro às normativas defasadas e que possui em seu cerne o escopo de se adequar à realidade dos migrantes, e sobretudo, atribuir-lhes direitos e promover sua inclusão nas políticas públicas.

## **2. ASPECTOS PONTUAIS ACERCA DA LEI DE MIGRAÇÃO (LEI 13.445/17)**

Esta seção busca, em um primeiro momento, pontuar as mudanças mais relevantes advindas com a sanção da Lei de Migração no que se refere ao rompimento de barreiras discriminatórias no trato dos migrantes. A partir disto, analisam-se os principais vetos realizados pela presidência e suas implicações para a concretização do direito dos migrantes.

### **2.1. Mais do que um marco legal: uma mudança de paradigmas**

O anteprojeto da Lei de Migração é de autoria do senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), atual ministro das Relações Exteriores. A nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), sancionada em maio de 2016, revoga o Estatuto do Estrangeiro, uma herança da ditadura militar, trazendo uma legislação que tem como princípios uma visão inclusiva do migrante como sujeito de direitos, além do combate à discriminação e à xenofobia.

A principal característica desta lei é a mudança de paradigmas acerca da temática das migrações internacionais, cuidando das definições quanto aos direitos e deveres do migrante e do visitante, além de regular a circulação destes no território brasileiro, gerindo sua entrada e permanência. A lei estabelece ainda as normas protetivas ao brasileiro no exterior.

Importa registrar que a sanção da Lei de Migração só foi possível devido a intensas mobilizações, que por anos promoveram os debates na sociedade civil no que tange a temática, da mesma forma que possuiu o apoio político de diversas frentes. É imprescindível, portanto, pontuar os destaques trazidos pela nova lei, sobretudo em comparação com antigo Estatuto do Estrangeiro.

O primeiro ponto trazido por Delfim (2017), do *site* MigraMundo, é no sentido de que a Lei de Migração está sob a luz da Constituição Federal de 1988, diferentemente do antigo Estatuto do Estrangeiro, redigido ainda quando da vigência

da ditadura militar. Ademais, a referida lei está em conformidade com os tratados internacionais firmados pelo Brasil no aspecto de garantir um tratamento igualitário entre os brasileiros e os migrantes que residem no país.

Esta consonância da lei com a Constituição Federal e dos Tratados Internacionais é vislumbrada por Ramos (2017) a partir da ideia de que o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, é o propulsor para o reconhecimento dos direitos humanos como regente da política migratória brasileira, que pode ser vislumbrado no artigo 3º, I da Lei de Migrações.

Outro assunto contido na lei são as questões concernentes à repatriação, deportação e expulsão coletivas, as quais são vedadas pelo Direito Internacional, e que agora são impedidas. Igualmente, há na lei uma organização das temáticas referentes à retirada compulsória do migrante, bem como das normas de cooperação jurídica internacional (DELFIM, 2017). A respeito dessa seara, há também a inovação com a “previsão para atuação da Defensoria Pública da União nos procedimentos, o que inibe atos arbitrários ou discriminatórios” (RAMOS, 2017).

A Lei de Migração trata ainda da ampliação dos tipos de visto temporário, inclusive dos tratamentos de saúde, acolhida humanitária e de reunião familiar (DELFIM, 2017). Tudo isto no sentido de dirimir os entraves burocráticos antes enfrentados pelos migrantes para regularização migratória, efetivando o direito humano de migrar (RAMOS, 2017). Mais destes exemplos de facilidades na regularização dos imigrantes que entram no país são enumeradas por Ramos (2017):

i) racionalização das hipóteses de visto (com destaque para o visto temporário para acolhida humanitária); ii) previsão da autorização de residência; iii) simplificação e dispensa recíproca de visto ou de cobrança de taxas e emolumentos consulares, definidas por mera comunicação diplomática. Ainda, os integrantes de grupos vulneráveis e indivíduos em condição de hipossuficiência econômica são isentos do pagamento de taxas e emolumentos consulares para concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória (RAMOS, 2017, s.p).

Aos imigrantes também é garantida a participação, manifestação política e associação para fins lícitos, que era vedada pelo Estatuto do Estrangeiro e que causavam grande insegurança aos migrantes, além da afronta direta às garantias estabelecidas no texto constitucional (DELFIM, 2017).

Especificamente quanto ao direito ao voto, este ainda não está garantido aos imigrantes, uma vez que, ~~segundo Natália Araújo (2017),~~

é necessário modificar não apenas a legislação migratória atual, mas a Constituição Federal, que restringe o sufrágio a brasileiros natos e naturalizados e aos portugueses com, no mínimo, três anos de residência ininterrupta no Brasil. O direito ao voto é uma demanda histórica do movimento de imigrantes e existem campanhas permanentes com essa reivindicação, como a Campanha Aqui Vivo, Aqui Voto (ARAUJO, 2017, s.p).

Quando se assevera que a Lei de Migração reflete uma mudança de paradigmas legislativos em relação aos migrantes, quer dizer que esta apresenta princípios e diretrizes que são regidos pelos direitos humanos, enquanto o revogado Estatuto do Estrangeiro era pautado pelo argumento da Segurança Nacional, que considerava o estrangeiro como uma ameaça ao país.

O artigo 4º, caput e inciso I, da Lei de Migração, garante aos imigrantes “igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, assegurando-lhe também os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos” (RAMOS, 2017, s.p).

Nesse passo destaca-se, ainda, a garantia conferida aos imigrantes ao “acesso a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (artigo 3º, XI)” (RAMOS, 2017, s.p) em outras palavras, os imigrantes possuem o direito de ter acesso às políticas públicas.

Ainda, importante frisar que umas das inovações foi a vedação do impedimento de ingresso, uma vez que na Lei de Migração é assegurado ao imigrante que “ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política, possibilitando a responsabilização pela prática de atos arbitrários na zona primária de fronteira” (RAMOS, 2017). Ou seja, há um princípio de não criminalização ao direito de migrar (ARAÚJO, 2017).

Demonstrados os pontos positivos da Lei de Migração, há que se considerar os desafios que permanecem quando o assunto é concretização dos direitos dos imigrantes. Isto porque, ainda que a aprovação da lei contasse com inúmeros setores da sociedade civil e entidades voltadas à proteção dos imigrantes, “nos dias

que antecederam a votação do projeto no plenário, houve uma grande quantidade de votos contrários à aprovação da lei em uma consulta virtual realizada pelo Senado” (ARAÚJO, 2017). Houve manifestações de rua, também apelando pela não sanção do presidente, quanto à lei.

Há ainda, enquanto desafio a ser superado, o fato de que, boa parte dos artigos da lei, demandam regulamentação. Ou seja, “uma vez que a nova Lei de Migração entre em vigência, ainda teremos uma longa batalha para que as regulamentações sejam aprovadas” (ARAÚJO, 2017, s.p).

Outra questão relevante é em que contexto, no plano global, esta lei foi aprovada. Considerando que a tendência mundial é no sentido de aprovar medidas restritivas ao direito de migrar, o Brasil avança em um rumo totalmente contrário, conferindo e ampliando direitos aos migrantes, sob o escopo dos direitos humanos.

Nesta ampla moldura, é necessário destacar os vetos que a referida lei teve, por parte do Presidente da República, vetos que recaíram sobre artigos importantes da lei, e merecem ser discutidos em um tópico apartado, conforme se aborda na sequência.

## **2.2. Os vetos à Lei de Migração: um olhar crítico a partir das implicações dos vetos para a concretização do direito humano de migrar**

Em que pese a Lei de Migração tenha o significado de superação do estigma de que o estrangeiro representa uma ameaça para a soberania nacional, contexto tão presente no abolido Estatuto do Estrangeiro, avançando para a concepção de que o direito de migrar é um direito humano, o texto sancionado apresenta vinte vetos<sup>3</sup> em relação à versão original, apresentada pelo Congresso.

Neste diapasão, é imprescindível a compreensão quanto aos principais vetos ao texto elaborado pelos legisladores, o qual era fruto de incansáveis debates entre movimentos engajados na questão migratória e políticos de diversas vertentes ideológicas, sendo que os vetos mais relevantes foram:

Anistia para migrantes que ingressaram no Brasil sem documentos até 6 de julho de 2016;

---

<sup>3</sup> As razões dos vetos podem ser conferidas, na íntegra, no seguinte sítio: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm)>.

Conceito de “migrante” – a lei sancionada conta apenas com as definições de “imigrante”, “emigrante”, “residente fronteiriço”, “visitante” e “apátrida”  
Revogação das expulsões de migrantes decretadas antes de 1988;  
Livre circulação de povos indígenas entre fronteiras nas terras tradicionalmente ocupadas por eles;  
Extensão da autorização de residência a pessoas sem vínculo familiar direto;  
Dispensa do serviço militar de brasileiros por opção ou naturalizados que cumpriram obrigações militares em outro país;  
Direito dos migrantes de exercer cargo, emprego ou função pública  
Concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade  
Definição que considera como grupos vulneráveis: 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; menores desacompanhados (Delfim, 2017, s.p)

A respeito de tais vetos, Ramos (2017, s.p) afirma que alguns podem ser “contornados pela via interpretativa, tal qual o que eliminou a previsão do acesso a serviços públicos de saúde ao visitante, que pode ser superado pela previsão constitucional de universalização do direito à saúde”.

Nesse sentido, outras instituições e pesquisadores também se manifestaram sobre o teor dos vetos. A ONG Conectas, por sua representante Pétalla Timo assim se manifestou quando questionada pelo portal UOL:

A lei foi construída com ampla participação da sociedade, organismos internacionais e dos segmentos governamentais interessados e o resultado final era muito positivo. Vários vetos podem ser questionados, mas acredito que o mais grave seja o do artigo 118, que se refere à anistia das pessoas migrantes e que seria um procedimento central para garantir registro e documentação dessas pessoas. Temos trabalhado para que o Congresso rejeite esse veto na sessão de apreciação (TIMO, 2017, s.p).

Por sua vez, Sestokas, pesquisadora do Instituto Trabalho, Terra e Cidadania (ITTC) também responde à entrevista afirmando que:

A Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece que migrar é um direito, que é o que o texto tentava original trazia como cerne. No entanto, todos os vetos reforçaram a ideia oposta: a de que a Segurança Nacional e os interesses nacionais prevalecem sobre esse direito. Temos principalmente os vetos em trechos dos artigos 1 e 55, que estabelecem, respectivamente, sobre a livre circulação dos povos indígenas e a expulsão de migrantes. No caso do Artigo 1, a nova Lei estabelece que povos originários terão que se submeter a um Estado-Nação, o que não só é uma violação de direitos, como também de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Já a expulsão de migrantes condenados pela Justiça tem um caráter xenófobo, já que além de cumprir a pena regular essa pessoa

tem uma penalização adicional, que é perder o direito de migrar (SESTOKAS, 2017, s,p)

Manifestando-se quanto aos vetos Moya, integrante do coletivo Warmis-Convergências das Culturas, afirma que alguns merecem atenção, eis que restringem o livre fruir de direitos, em especial o do artigo 118, tendo em vista que concedia “autorização de residência aos imigrantes ingressantes no território nacional até 6 de julho de 2016”. Considerando que muitos imigrantes não estão com a situação regularizada, “ficam num limbo, sem opções para mudar essa situação. Isso os deixa à margem de direitos e expõe, por exemplo, mulheres e crianças a todo tipo de violência e exploração” (MOYA, 2017, s.p).

A professora de Direito Internacional e livre docente do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP, Ventura (2017, s.p) assevera que os vetos impostos pelo Presidente Michel Temer “desfiguraram a lei e a tornaram contraditória. Ao mesmo tempo em que ela se apresenta como uma norma protetiva dos direitos dos migrantes, diversos dispositivos capazes de prover efetivamente essa proteção foram retirados”.

Em sua pertinente análise, Ventura (2017) elucida que a justificativa apresentada para os vetos reproduz grandes mitos sobre migrações, teses que já combatidas por pesquisadores que se debruçam no estudo do fenômeno do deslocamento humano. Nesse aspecto, reflete sobre o prejuízo, à lei e ao país, com o uso deturpado do poder de veto, a exemplo do acesso aos serviços de saúde, alertando que “um dos pilares do combate à propagação internacional de doenças é justamente a capacidade de detecção e de prevenção, que só é possível quando a pessoa é encorajada a se dirigir ao sistema público de saúde” (VENTURA, 2017, s.p).

O Grupo de Pesquisa Migraidh<sup>4</sup> também exarou uma nota sobre a sanção e os vetos à Lei de Migração, rechaçando, sobretudo em relação ao veto do artigo 118:

---

<sup>4</sup> Trata-se de um Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), constituindo um espaço de diálogo aberto à participação de qualquer interessado na temática da migração e direitos humanos. Desenvolve suas atividades junto ao Curso de Direito, sendo responsável pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello, que representa uma parceria da UFSM com a Agência da ONU para os Refugiados (ACNUR) para a promoção e difusão do Direito Internacional dos Refugiados. Maiores

[...]o veto ao artigo 118, que concederia autorização de residência aos imigrantes ingressantes no território nacional até 6 de julho de 2016, é um dos maiores ataques ao objetivo da Lei de Migração. Esse veto, que vem na contramão das práticas reiteradas nas últimas décadas de garantir periodicamente documentação/anistia à população imigrante que aqui vive e constitui sua vida, compromete gravemente o acesso universal a direitos assegurados na Constituição Federal de 1988. A não documentação implica insegurança jurídica e frequentemente é utilizada para barrar acesso a direitos, o que potencializa as situações de vulnerabilidade, exploração e desigualdade social, sobretudo se consideradas as motivações que têm impulsionado os fluxos migratórios nos últimos anos, fortemente ligadas às injustiças sociais nos vários cantos do mundo. O veto a esse dispositivo frustra, portanto, a expectativa de milhares de imigrantes pela regularização rápida da residência com segurança jurídica (MIGRAIDH, 2017, s.p).

Desta conjuntura, depreende-se que os vetos à Lei de Migração, em muitos aspectos, vão contra ao próprio objetivo da lei. Entretanto, a sanção de um marco legal específico sobre o direito humano de migrar é um grande avanço ao país, sobretudo quando o cenário mundial se movimenta no sentido de restringir os direitos à imigração internacional, considerando o estrangeiro como um verdadeiro inimigo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O contexto dos deslocamentos humanos é um tema que apresenta muitas divergências quando posto à luz do cenário político e jurídico mundial. Neste ínterim, percebe-se uma segregação social do migrante, que por diversos motivos tem seus direitos mitigados.

Deste modo, baseando-se na realidade brasileira, o presente artigo ocupou-se em analisar de que maneira a sanção da Lei de Migração pode ser destacada como uma mudança de paradigmas no cenário jurídico e sociopolítico pátrio. Como objeto dessa análise, observaram-se os principais enunciados na referida legislação, que tratam da concretização do direito humano de migrar, através de políticas migratórias.

A partir da análise das formas de migração, dos conceitos que estão imbricados aos deslocamentos humanos, bem como a decorrente condição de

vulnerabilidade que os submete neste mundo globalizado - cada vez mais excludente - depreende-se que o direito migrar deve ser reconhecido e respeitado como inerente à condição de ser humano.

Entretanto, nem sempre o migrante foi tratado com o respeito necessário, uma vez que legislações brasileiras possuíam em seu cerne um conteúdo muito mais segregador do que propriamente garantidor de direitos. Em destaque, o Estatuto do Estrangeiro, um legado da ditadura militar, que reconhecia na figura do migrante uma ameaça.

Em virtude da realidade que se descortina com a promulgação da Lei de Migrações, conclui-se que esta representa um verdadeiro rompimento com o pensamento que a antecedia acerca da migração. Isto porque em grande parte dos artigos desta lei há previsão de inclusão dos migrantes nas políticas públicas governamentais, bem como de outras normas que visam à garantia de direitos ao migrante.

Ainda que, longe de esgotar a matéria, pontuaram-se desafios concretos para a plena eficácia da lei em questão, como o contraste do cenário mundial e os vetos à redação originária. Deve-se destacar, todavia, que a mudança promovida com a sanção da lei corresponde a inúmeras lutas e debates em que entidades organizadas foram protagonistas, o que oferece perspectivas otimistas no sentido de concretização do direito humano de migrar. Certamente a Lei de Migração promove um novo cenário, em que a sociedade deve contribuir para o processo de desmitificação dos estigmas, em prol da dignidade do imigrante.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Natália. **Avanços e desafios da nova Lei de Migração**. Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI). Publicado em 27 abr 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/avancos-e-desafios-da-nova-lei-de-migracao>> Acesso em 05 jun 2017.

BRASIL. **Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em 20 de ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em 20 de ago. 2017.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **As Migrações Internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI.** IN: CADERNOS OBMIGRA - REVISTA MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. V.1, n.1 (2015). Disponível em <<http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/article/view/13116>> Acesso em 05 jun 2017

DELFIN, Rodrigo Borges. **Lei de Migração sancionada continua a ser avanço, mas vetos inspiram atenção.** Publicado em 26 maio 2017. Disponível em <<http://migramundo.com/lei-de-migracao-sancionada-continua-a-ser-avanco-mas-vetos-inspiram-atencao/>> Acesso em 06 jun 2017

\_\_\_\_\_. **É hora de rever os termos que usamos para falar de migrações e refugiados.** Publicado em 10 abr 2017. Disponível em: <<http://migramundo.com/e-hora-de-rever-os-termos-que-usamos-para-falar-de-migracoes-e-refugiados/>> Acesso em 05 jun 2017.

\_\_\_\_\_. **Nova Lei de Migração é sancionada, mas vetos derrubam anistia e outros 19 pontos.** Publicado em 25 maio 2017. Disponível em <<http://migramundo.com/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-mas-vetos-derrubam-anistia-e-mais-19-pontos/>> Acesso em 5 jun 2017

GUERRA, Sidney. Direito Internacional dos direitos humanos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

MIGRAIDH, Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional/UFSM. **Nota sobre a sanção e os vetos à Lei de Migrações.** Santa Maria, 25 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.migraidh.ufsm.br/index.php/2016-03-29-11-45-18/35-nota-sobre-sancao-e-os-vetos-a-lei-de-migracoes-13-445-2017>. Acesso em 06 jun 2017.

MOYA, Jobana. In: **Apesar de vetos, nova Lei da Migração é um avanço para migrantes no Brasil.** SOARES, Nana. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/2017/06/02/apesar-de-vetos-nova-lei-da-migracao-e-um-avanco-para-migrantes-brasil/>> Acesso em 06 jun 2017.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima Pereira. **A proteção Internacional dos Direitos Humanos PARA OS Apátridas e a Desconstrução da “Ficção” da Nacionalidade.** In: Imigrantes no Brasil: Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas. Giuliana Redin, Luís Augusto Bittencourt Minchola. Curitiba: Juruá, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração.** Revista Consultor Jurídico, 26 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>> Acesso em 05 jun 2017

REDIN, Giuliana. **Novo Marco Legal para a Política Imigratória no Brasil: Por um Direito Humano de Imigrar.** In: Imigrantes no Brasil: Proteção dos Direitos

Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas. Giuliana Redin, Luís Augusto Bittencourt Minchola. Curitiba: Juruá, 2015.

SESTOKAS, Lucia. In: **Apesar de vetos, nova Lei da Migração é um avanço para migrantes no Brasil**. SOARES, Nana. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/2017/06/02/apesar-de-vetos-nova-lei-da-migracao-e-um-avanco-para-migrantes-brasil/>> Acesso em 06 jun 2017.

TIMO, Pétala. In: **Apesar de vetos, nova Lei da Migração é um avanço para migrantes no Brasil**. SOARES, Nana. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/2017/06/02/apesar-de-vetos-nova-lei-da-migracao-e-um-avanco-para-migrantes-brasil/>> Acesso em 06 jun 2017.

VENTURA, Deisy. In: **Apesar de vetos, nova Lei da Migração é um avanço para migrantes no Brasil**. SOARES, Nana. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/2017/06/02/apesar-de-vetos-nova-lei-da-migracao-e-um-avanco-para-migrantes-brasil/>> Acesso em 06 jun 2017.

WINCKLER, Silvana. A condição jurídica atual dos imigrantes no cenário internacional à luz do pensamento da Hannah Arendt. In: AGUIAR, Odilio Alves (et al). **Origens do Totalitarismo 50 anos depois**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fortaleza: Secretaria de Cultura de Desporto, 2001.