



## MIGRAÇÕES CONTEMPORÂNEAS: O BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES – ANÁLISE A PARTIR DO PROJETO DE LEI 288/2013

*Simone Andrea Schwinn<sup>1</sup>*

*Marli M. M. da Costa<sup>2</sup>*

“Que coisa estranha, que coisa esquisita  
deve ser: largar o país, a língua, abandonar a  
família em direção a algo completamente  
novo e, sobretudo, incerto”

Tatiana Salem Levy

A chave de casa.

**RESUMO:** As migrações de seres humanos entre diferentes países se perdem no tempo. Este fenômeno apresenta muitas implicações, tanto para os migrantes que deixam seus países, de forma voluntária ou forçada, perdendo suas referências e sofrem para se adaptar a uma nova cultura, reduzidas a “*displaced persons*” nas palavras de Hannah Arendt, quanto para os países que os recebem, que, ou não tem uma política definida para a inserção desta população ou tem políticas insuficientes, que não abarcam a complexidade da situação. Sanchez Rubio (2010) alerta para o fato de que, em várias partes do mundo, é possível afirmar que existe um certo desconforto trazido pelas migrações tendo em vista que milhares de pessoas se deslocam diariamente, em busca de melhores condições de vida, seja por motivos de perseguição em seu país, seja por almejam uma vida digna para si e suas famílias, em uma terra desconhecida. No Brasil, a exemplo de outros países, esse fato se repete. Destino de inúmeros migrantes internacionais, não mais unicamente europeus, mas de países vitimados por desastres sociais e naturais, o país ainda convive com uma legislação migratória herdada do período da ditadura

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pelo PPGD da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, Área de concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, com Bolsa PROSUP/CAPEL. Mestre em Direito pelo mesmo programa na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com Bolsa CNPq. Integrante dos grupos de Pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Pós Dra. Marli M. M. da Costa e “Direitos Humanos”, coordenado pelo Prof. Pós Dr. Clóvis Gorczewski, todos vinculados ao PPGD da Unisc. Integrante do Grupo de Pesquisa Ciência Penal Contemporânea, coordenado pelo Prof. Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. Integrante da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRGS. Email: [ssimoneandrea@gmail.com](mailto:ssimoneandrea@gmail.com)

<sup>2</sup> Pós Doutora em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha, com Bolsa CAPEL. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Coordenadora do Programa de Pós graduação em Direito-Mestrado e Doutorado- na Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas” do Programa de Pós Graduação em Direito- Mestrado e Doutorado- da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, certificado pelo CNPq. Professora da Graduação em Direito da FEMA- Fundação Educacional Machado de Assis de Santa Rosa/RS. Psicóloga com especialização em terapia familiar. Email: [marlicosta15@yahoo.com.br](mailto:marlicosta15@yahoo.com.br)

militar. Diante dessa realidade, a sociedade civil se mobilizou e, coube a um grupo de especialistas elaborar um novo documento, que atendesse as exigências do atual momento de país, com respeito à dignidade e aos direitos humanos dos migrantes. Por outro lado, tramita no Congresso Nacional o Projeto 288/2013, elaborado por um parlamentar, ou seja, sem a participação da sociedade civil. Desta forma, cabe a indagação sobre a efetividade de uma lei que não contou com a participação da sociedade civil, e, diante desse fato, se o projeto da nova lei de migrações, hoje em tramitação, atende às necessidades de proteção aos direitos humanos dos migrantes. Ressalta-se que se trata de um trabalho de revisão bibliográfica, baseado em literatura relevante sobre o tema, além de pesquisa documental. O método a ser utilizado é o hipotético dedutivo, cuja hipótese reside no fato de que as políticas migratórias hoje existentes do Brasil são insuficientes para atender as necessidades dos migrantes que chegam ao país e que, portanto, necessária uma nova legislação, que conte com a efetiva participação da sociedade civil, em especial os próprios migrantes, para que se torne eficaz.

**Palavras chave:** Legislação migratória. Migrações contemporâneas. Políticas Públicas. PL 288/2013.

**ABSTRACT:** The migrations of humans from different countries are lost in time. This phenomenon has many implications, both for the migrants who leave their countries voluntarily or forcibly, losing their references and are struggling to adapt to a new culture, reduced to "displaced persons" in the words of Hannah Arendt, as for countries who receive them, who either do not have a defined policy for the inclusion of this population has insufficient or policies that do not cover the complexity of the situation. Sanchez Rubio (2010) calls attention to the fact that in various parts of the world, it is clear that there is some discomfort brought about by migration given that thousands of people move every day, in search of better living conditions, either reasons for persecution in your country, either by crave a decent life for themselves and their families in an unknown land. In Brazil, as in other countries, this fact is repeated. Destination of many international migrants, not only Europeans, but countries victimized by social and natural disasters, the country still faces an immigration law inherited from the military dictatorship. Given this reality, civil society mobilized and fell to a group of experts drawing up a new document that would meet the requirements of the present situation of the country, with respect for the dignity and human rights of migrants. On the other hand, the National Congress the Project 288/2013, prepared by a parliamentary, ie without the involvement of civil society. Thus, it is the question about the effectiveness of a law that did not count on the participation of civil society, and on this fact, the design of the new law on migration, now in progress, meet the protection needs of human rights migrants. It is emphasized that this is a literature review work, based on relevant literature on the subject, and documentary research. The method to be used is the deductive hypothetical, whose hypothesis lies in the fact that existing migration policies in Brazil are insufficient to meet the needs of migrants arriving in the country and therefore required new legislation, which count on effective participation of civil society, particularly migrants themselves, for it to become effective.

**Keywords:** Immigration laws. Contemporary migrations. Public Policy. PL 288/2013.

## **Considerações iniciais**

O mundo hoje se encontra diante de uma realidade brutal: milhares de pessoas são diariamente forçadas a deixar suas casas, suas vidas, sua terra, para fugir de perseguições e rumar para uma vida melhor, longe da violência e da pobreza. Mas, alguém poderia lembrar: a migração sempre existiu, o que é fato. A diferença está no volume desses deslocamentos e nas crises humanitárias que os tem provocado.

Trata-se de um tema atual, cujo estudo é de grande relevância, uma vez que as migrações internacionais estão hoje na pauta das discussões, devido às novas dinâmicas observadas nos fluxos migratórios: países como o Brasil, que tradicionalmente não era destino de migrantes vindos de países periféricos, hoje recebe um número cada vez maior de pessoas vindas de países como o Haiti, Senegal, Gana, Bolívia e também, vem recebendo um número maior de pedidos de refúgio de pessoas fugindo de conflitos armados em países do Oriente Médio, África e Ásia.

A política migratória adotada no Brasil é alicerçada na Lei 6815/1980-Estatuto do Estrangeiro, acervo autoritário herdado da ditadura civil-militar, que dá ao Estado total discricionariedade sobre a condição do estrangeiro. O resultado, é que a política migratória continua intimamente ligada às políticas de segurança, uma vez que o imigrante é visto como uma ameaça à segurança e a paz pública, reforçando a visão securitária sobre as migrações, o que leva à necessidade de desmistificação dessa visão, através da adoção de uma política baseada nos direitos humanos dos migrantes.

Desta forma, o presente estudo tratará de abordar os novos fluxos migratórios para o Brasil, para, em um segundo momento, analisar a legislação pertinente ao tema: Estatuto de Estrangeiro, Anteprojeto de Lei de Migrações e Projeto de Lei do Senado 288/2013, em uma perspectiva de evolução do tratamento legislativo sobre o tema. Por fim, tratará da possibilidade de criação de políticas públicas para migrantes no Brasil, na perspectiva do PLS 288/2013.

## **1 Migrações contemporâneas: os novos fluxos migratórios para o Brasil**

A migração, ou o deslocar-se de um ponto a outro, exige do migrante muito mais do que o mero desejo de se mover: mesmo quando se trata de algo planejado,

significa a adaptação à uma nova cultura, um idioma diferente, uma dinâmica de vida nova. A isto Hannah Arendt chamaria de *natalidade*, ou seja, a ação que provocou um novo começo, o início de algo novo. Assim, frisa a autora que, a *condição humana* representa tudo aquilo ao que o homem é condicionado, ou seja, todos os elementos com os quais ele entra em contato, se transformam em sua condição de existência (ARENDDT, 1999, p. 17).

Pode-se afirmar que, em sua generalidade, as tentativas de compreensão dos motivos que caracterizam a migração se situam, sobretudo, no âmbito econômico<sup>3</sup>. Falta de trabalho ou falta de perspectiva de trabalho e a busca por aprimoramento das condições materiais; catástrofes naturais, guerras e sua conseqüente desestabilização do modo habitual de vida; mudanças contextuais no modo de produção, como o início da urbanização e do crescimento das grandes cidades motivados pela gradual transição entre economia rural para comercial e industrial; perseguições políticas, religiosas e disputas por territórios podem ser encontrados como motivos em diversos textos que investigam o tema da migração (ZANFORLIN, 2014, p. 86-87).

Sendo assim, não raro, os migrantes são tidos como um problema, em especial para a segurança. Contribuiu para isso, a guerra ao terror, iniciada em 2001, após os ataques às torres gêmeas nos Estados Unidos. Esse movimento se espalhou especialmente para a Europa que passou a endurecer suas políticas migratórias, baseando-as no combate ao terrorismo, no controle e fronteiras e no controle migratório.

Baumann (1999) evidencia que os habitantes de Primeiro Mundo têm suas fronteiras de Estado derrubadas com mais facilidade, de modo que sua migração representa especialmente a ampliação do capital, das finanças e do mercado. Já para os habitantes de Segundo Mundo, as fronteiras entre os Estados não são derrubadas com tamanha facilidade, uma vez que há maior controle de imigração a partir de políticas públicas de tolerância zero. Destaca o autor que enquanto os primeiros viajam à vontade e são recebidos com sorrisos e de braços abertos, os

---

<sup>3</sup> Thomas Piketty (2014), na obra *O capital no século XXI*, traz informações que podem corroborar esta afirmação: os países que tem o maior contingente de emigrantes (migrantes de saída), são aqueles que tem PIB per capita 2000 Euros, e, em geral, a procura por uma vida melhor, se direciona aos países europeus, com PIB per capita de 27.300 Euros. Para o autor, a desigualdade pode ser útil para o crescimento e para a inovação, contanto que ela seja razoável. O problema é quando a desigualdade se torna extrema, e é verdade que a distribuição do patrimônio, mais do que a do salário ou a da renda, pode frequentemente assumir proporções extremas.

segundos chegam às escondidas, muitas vezes de forma ilegal, percebidos com desconfiança e desaprovação.

No Brasil, com a crise econômica mundial, a partir de 2008, intensificou-se o movimento de retorno de brasileiros que viviam no exterior, mas também, a chegada de imigrantes “estrangeiros”, de países sul americanos, como a Colômbia e de países como o Haiti, cuja imigração se intensificou a partir de 2011.

Como se tratava de um fluxo inesperado, as autoridades brasileiras em princípio não souberam como agir e, em uma tentativa de conter a entrada especialmente de haitianos no país, o Ministério da Justiça passou a estabelecer cotas mensais para a entrada desses imigrantes.

Dados de 2010 dão conta de que uma em cada seis pessoas no mundo é migrante, contabilizadas as migrações internas e as internacionais, ou seja, são 214 milhões de migrantes internacionais e, pelo menos, 740 milhões de migrantes internos. Frise-se que este número pode ter aumentado significativamente nos últimos dois anos em razão dos conflitos no Oriente Médio e em parte da Europa (IMDH, 2014, online).

Para Winckler (2001, p. 121) esses migrantes são “pessoas deslocadas”, que muitas vezes, devido à sua 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.” Isso demonstra a complexidade de um fenômeno com diversas implicações, seja para aqueles que se deslocam, seja para os países que os recebem.

De forma genérica, a Organização Internacional para Migrações-OIM (online) caracteriza a migração enquanto o termo utilizado para descrever o movimento de pessoas, com o atravessamento de fronteiras, internacionais ou internas, pelas mais diversas razões, incluindo-se aí as migrações por motivo de coação, seja por ameaça à vida e a subsistência, ou devido a causas naturais ou humanas.<sup>4</sup>

Desse fenômeno fazem parte diferentes categorias, como a migração assistida, a circular, a clandestina, a migração de retorno, a coletiva ou em massa e a individual, a espontânea e a forçada, a migração regular e irregular, a migração interna e a internacional, a laboral, a secundária e a migração total ou líquida. O que difere todas estas categorias, é a motivação do migrante, que pode tanto ter sido

---

<sup>4</sup> Sobre migrações internacionais ver ZOLBERG, A. R. *A Nation by Design - Immigration Policy in the Fashioning of America*. New York: Russell Sage Foundation, 2006.

espontânea, com um objetivo claro, como no caso do trabalho, como a forçada, como no caso dos refugiados, vítimas de algum tipo de perseguição em seu Estado (OIM, 2009). Para Grimson (2011, p. 35) a classificação dos movimentos territoriais tem consequências profundas sobre as políticas públicas e as decisões das agências internacionais, que por isso mesmo devem atender as particularidades de contextos sumariamente diversos.

É possível então perceber que as migrações internacionais estão hoje na pauta das discussões, devido às novas dinâmicas observadas nos fluxos migratórios: países como o Brasil, que tradicionalmente não era destino de migrantes vindos de países periféricos, hoje recebe um número cada vez maior de pessoas vindas de países como o Haiti, Senegal, Gana, Bolívia e também, vem recebendo um número maior de pedidos de refúgio de pessoas fugindo de conflitos armados em países do Oriente Médio, África e Ásia (BRASIL, 2014).<sup>5</sup>

Baeninger (2003) observa que a população brasileira é composta por imigrantes estrangeiros que chegaram ao país em movimentos distintos, que vem desde a chegada dos portugueses ao Brasil em 1500, passando pelo tráfico negreiro, e, a partir do século XIX, culminou com a chegada de milhões de europeus às terras brasileiras. As décadas de 1930 a 1950 são caracterizadas pela vinda de japoneses, gregos e sírio libaneses, além de uma nova onda de espanhóis, sendo que, a partir da década de 1960, a imigração de estrangeiros para o país praticamente cessou, tendo as migrações internas tido um maior influxo.

Nos anos 1980, o fluxo migratório se caracterizou pela emigração de brasileiros para países como Estados Unidos, Japão, Paraguai, Itália, Inglaterra, França, Israel, entre outros, contabilizando mais de um milhão de brasileiros fora do país no início da década de 1990. Com o fenômeno da globalização e a criação de blocos econômicos, a década de 1990 passa a ser marcada pela nova onda de migrações para o Brasil, com a entrada de coreanos e o afluxo de latino americanos, especialmente para cidades maiores como São Paulo, na esteira da indústria têxtil, o que, não raro, significa imigrantes em situação irregular (BAERINGER, 2003).

Reis (2011, p. 48), observa que, no contexto brasileiro atual, o saldo de emigrantes ainda é maior que o de imigrantes, sendo que em 2009, especialistas

---

<sup>5</sup> Dados do Ministério da Justiça e do IBGE dão conta de que número de imigrantes no Brasil cresceu mais de 80%, entre os anos de 2002 e 2010. O número dos pedidos de refúgio cresceu 800% entre 2010 e 2014: as solicitações saltaram de 500 em 2010, para 5.200 em 2013, segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR.

calculavam algo em torno de um milhão de estrangeiros no país, incluídos aí os indocumentados. De 2010 a 2012, o número de estrangeiros em situação regular no Brasil cresceu 60%, chegando 1,54 milhão de pessoas. As estimativas dão conta ainda de um número entre 60 e 300 mil imigrantes em situação irregular, entre latino americanos, chineses e africanos (REPÓRTER BRASIL, 2012, p. 15).

Em janeiro de 2010, um terremoto devastou o Haiti, deixando cerca de 230 mil mortos e 300 mil feridos, além de dois milhões de pessoas desabrigadas. O país, “marcado por graves violações de direitos humanos, conflitos políticos, golpes de estado, sucessivas ditaduras, intervenções militares externas, crises econômicas, ondas de violência, fome e repetidas catástrofes naturais”, sofreu mais este duro golpe (REPÓRTER BRASIL, 2012, p. 15).

Foi a partir daí que, segundo Pimentel e Cotinguiba (2014) os haitianos começaram a chegar em massa ao Brasil, o que (re)colocou na pauta do Estado, a questão da imigração. Para os autores, essa discussão não partiu do Estado, mas sim, da sociedade civil, onde se destaca o trabalho das pastorais sociais “que constituem uma rede humanitária para migrantes e refugiados.”

A presença dos primeiros imigrantes haitianos no Brasil foi registrada, inicialmente, no estado de Mato Grosso do Sul, na divisa com a Bolívia. Iniciou-se, assim, um fluxo migratório que se intensificou em 2011, em outros locais de entrada, nas fronteiras do Brasil com a Bolívia e o Peru, pelas cidades de Brasiléia e Assis, no estado do Acre e no Amazonas, pela cidade de Tabatinga (PIMENTEL; COTINGUIBA, 2014).

Walzer (2003, p. 39), observa que “O principal bem que distribuimos uns aos outros é a afiliação em alguma comunidade humana”, e a escolha por essa afiliação influencia as escolhas distributivas da sociedade, ou seja, determina a quem se deve obediência, para quem se recolhem os impostos e para quem são reservados bens e serviços. No Brasil, com a entrada de milhares de haitianos a partir de 2010 e, mais recentemente, com um maior número de estrangeiros vindos especialmente de países africanos, se proliferam os discursos discriminatórios. Aliado a isso, as práticas governamentais de tratar a questão da imigração como problema, sem uma política migratória definida, acaba por marginalizar ainda mais um numeroso contingente de pessoas com língua e cultura diferentes.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Em maio de 2014, o ultradireitista francês Jean- Marie Le Pen declarou que o vírus ebola poderia resolver o problema da explosão populacional mundial e, em consequência, da imigração ilegal para a Europa. No Brasil, não são raras as manifestações de preconceito contra os imigrantes haitianos, senegaleses e ganeses: “vieram tirar nossos empregos”; “trazem doenças”, são declarações comuns.

Essa situação faz com que, os chamados “não filiados”, muito embora participem do intercâmbio livre de bens (são consumidores, trabalhadores, pagam impostos sobre o consumo), estão excluídos da partilha de bens, ou seja, “São excluídos da provisão comunitária de segurança e de bem-estar social” (WALZER, 2003, p. 40).

Com o Brasil alçado a potência econômica latino americana, é cada vez maior a entrada de imigrantes para o país, fugindo da violência e das precárias condições sociais de seus países. O que encontram ao chegar em terras brasileiras em muitos casos são subempregos, em condições insalubres e jornadas exaustivas de trabalho. O Ministério Público do Trabalho do Paraná identificou nos frigoríficos do estado jornadas de 17 horas de trabalho (GAIRE, 2014, online).<sup>7</sup>

Em 2012, durante a 3ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para solicitantes de Refúgio e Refugiados(as), realizada em Porto Alegre, os grupos de trabalho identificaram as seguintes dificuldades relativamente ao acesso da população refugiada ao mercado de trabalho brasileiro:

- 1) dificuldade com o idioma português; 2) baixa qualificação profissional; 3) desconhecimento por parte dos empregadores e dos funcionários das entidades de facilitação de mão de obra sobre o tema do refúgio; 4) desconhecimento dos refugiados sobre as regras trabalhistas brasileiras; 5) dispersão territorial dos refugiados em solo brasileiro; 6) falta de acesso dos refugiados a atividades produtivas, como microcrédito e economia solidária; 7) dificuldade de validação de diploma emitido no país de origem (BRASIL, online).

Em 2014, entre os dias 30 de maio e 1º de junho, foi realizado em São Paulo a Primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, cujo objetivo era o de oferecer subsídios para a criação de uma política nacional voltada para migrantes e refugiados. A Conferência contou inicialmente com conferências regionais e internacionais, cujas propostas foram compiladas e discutidas na etapa nacional.

---

O jornalista gaúcho Políbio Braga, em um vídeo divulgado no *youtube* declarou que os imigrantes ganeses que vieram para o Brasil durante a Copa do Mundo de 2014 e por aqui ficaram, são “mão de obra sem qualificação” e “além disso são muçulmanos”; o jornalista segue dizendo que “nós já temos problemas demais para incorporar um novo problema”; “migração de mão de obra que venha a contribuir ou de gente que tenha dinheiro que venha para cá para contribuir com o desenvolvimento do Brasil, muito bem. Bom nível de escolaridade, como bom dinheiro...” E arremata: “esses ganeses e haitianos que estão vindo para o Brasil, são forças humanas que vem para cá jogar as coisas para baixo” Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=F42wx5VzwAk>. Vídeo publicado em 16 de julho de 2014.

<sup>7</sup> Em 2014, no estado do Paraná frigorífico de abate de frangos foi condenado pelo Tribunal Superior do Trabalho a indenizar um funcionário congolês, por este ter sido vítima de insultos: “segundo ele, os muçulmanos do lugar eram tratados como “árabes sujos, molengas e imprestáveis” e eram agredidos pelos chefes, que arremessavam frangos mortos quando a meta diária não era alcançada” (GAIRE, 2014, online).

Coordenada pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Estrangeiros-DEEST, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores, com o apoio da Organização Internacional para as Migrações-OIM e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, a conferência teve como objetivo reunir migrantes, profissionais envolvidos na temática migratória, estudiosos, servidores públicos, representações diversas que vivenciam a realidade da migração e do refúgio, para uma reflexão coletiva e elaboração de aportes para a construção da Política e do Plano Nacionais de Migrações e Refúgio (BRASIL, online).

A construção deste documento busca suprir as deficiências enfrentadas pelos imigrantes diante da realidade brasileira, que conta com uma política “*a la carte*” de legislações, emitidas por diferentes Ministérios e órgãos federais, pouco preocupados com a acolhida desses “estrangeiros”. O fato é que hoje, o país ainda conta com um Estatuto do Estrangeiro, herança da ditadura militar, um projeto construído à várias mãos com a sociedade civil e um projeto que tramita no Congresso Nacional, de autoria de um parlamentar. Tais documentos serão analisados a seguir, buscando compreender o processo de transição pela qual passa a legislação migratória no Brasil.

## **2 Legislação migratória brasileira: o Estatuto do Estrangeiro, o Projeto de Lei de Migrações da sociedade civil e o PL 288/2013- possíveis avanços**

O Brasil, a partir da vigência do Estatuto do Estrangeiro, no início da década de 1980, passou a tratar a questão dos imigrantes como um problema de segurança. O Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6815/1980, em vigor ainda hoje, remete ao acervo autoritário da ditadura civil militar brasileira e está alicerçado na doutrina de segurança nacional. Os artigos 106 e 107 da referida lei, proíbem a atividade política pelo estrangeiro e o artigo 110 dá ao Ministro da Justiça a prerrogativa de proibir a reunião de estrangeiros. Já o artigo 65, permite a expulsão do estrangeiro que atentar contra segurança nacional ou que o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais (termos vagos que comportam todo tipo de interpretação).

O Estatuto, em um primeiro momento, buscou compilar a legislação vigente sobre o tema migratório: inicialmente extremamente liberal, permitindo a entrada desordenada de estrangeiros em território nacional, para, posteriormente, nas Constituições de 1934 e 1937, trazer critérios muito mais rígidos, como o

estabelecimento de cotas para imigrantes, por exemplo. Em 1938, é editada a primeira consolidação sobre as normas de entrada de estrangeiros em território nacional, e, em 1945, é editada nova regulamentação, um Decreto Lei em defesa ao trabalhador nacional, com a previsão de cotas para imigrantes. Já em 1969, novo Decreto Lei define a situação jurídica do estrangeiro, ao lado de normas esparsas sobre o tema (GORCZEVSKI, 2015).

Gorczevski (2015) observa que se trata de uma lei gestada no período não democrático brasileiro, trazendo em seu bojo a marca desse período, o que faz com que receba diversas críticas, como por exemplo, a excessiva concentração de poder sobre entrada, saída e permanência de estrangeiros nas mãos do poder executivo. O autor considera que estas disposições são uma questão de soberania do Estado brasileiro, que pode, por interesse nacional, restringir direitos dos estrangeiros em relação a seus nacionais. Essa visão parece não levar em conta o exercício na soberania do Estado no momento da ratificação de Tratados Internacionais que protegem os direitos dos migrantes, deixando em segundo plano os direitos humanos e fundamentais dessa população.

Nas palavras de Deisy Ventura (2014) esse dispositivo legal dá ao Estado total discricionariedade sobre a condição do estrangeiro, com uma visão baseada no dueto segurança/insegurança. Lembra a autora que as pessoas cosmopolitas, que circulam livremente, são pessoas que se auto protegem, não necessitando da ajuda o Estado. Já os imigrantes, sobretudo os ilegais e refugiados, ou seja, os forçados são extremamente vulneráveis, fazendo com que a proteção estatal seja condição para uma vida digna.

Ademais, o Brasil não possui uma política migratória, esta entendida como o conjunto de ações governamentais para regulação da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional, além de ações com vistas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e seus nacionais, residentes no exterior (ZOLBERG, A. R., 2006) apresentando uma série de leis e dispositivos esparsos, editados isoladamente e que respondem a questões pontuais para regular a condição do estrangeiro no país. Não que se possa falar em política de criminalização (STUMPF, online), com detenções e expulsões sumárias, a exemplo da Europa, mas a visão da sociedade sobre os migrantes tem essa conotação, e o próprio migrante sente-se nessa condição: após a denúncia de trabalho escravo praticado por uma rede internacional de lojas de vestuário, disseminaram-se notícias

de crimes de autoria de estrangeiros, mesmo que banais. Algumas inclusive veiculavam a ideia de que os imigrantes latino- americanos faziam do centro da cidade de São Paulo um lugar inseguro (VENTURA, 2014).<sup>8</sup>

De todo modo, tendo em vista o fluxo migratório acentuado para o Brasil, as discussões sobre uma nova legislação migratória avançam. Por solicitação do Ministério da Justiça, em 2013, foi criada uma Comissão de Especialistas para elaborar um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Para a redação do anteprojeto, foram realizadas reuniões da Comissão com representantes de órgãos de governo e de instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos convidados. Ainda, foram promovidas duas Audiências Públicas com a participação de entidades da sociedade civil, e reuniões em diferentes regiões do país, sendo que uma primeira versão do projeto foi apresentada entre março e abril de 2014, e discutida em audiência pública (BRASIL, 2014).

Baseado nessa primeira versão, a Comissão recebeu diversas contribuições de entidades públicas e sociais, e individuais de imigrantes e especialistas e, ainda, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. A Comissão também reconheceu as recomendações da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, realizada entre maio e junho de 2014 (BRASIL, 2014).

As principais características do Anteprojeto são:

- Abandono do Estatuto do Estrangeiro, primariamente por necessidade de compatibilidade com a Constituição Federal e com os tratados internacionais de Direitos Humanos vigentes;
- Mudança de paradigma na política migratória, atualmente subordinada à lógica da segurança nacional e controle documental voltado ao acesso de mercado de trabalho;
- Abandono da tipologia “estrangeiro”, que tem conotação pejorativa; “migrantes” incluem os brasileiros que deixam o país;
- Incorporação de reivindicações da sociedade civil como a criação de um órgão estatal centralizado para atendimento aos migrantes, em especial para regulamentação;
- Brasil é um dos únicos países no mundo sem serviço especializado de migrações;
- Adaptação legislativa à realidade de mobilidade humana e globalização econômica (BRASIL, 2014).

---

<sup>8</sup> Sobre a reação da sociedade à chegada de imigrantes à procura de trabalho, ver reportagens televisivas: Programa Profissão Repórter: *Profissão Repórter mostra jornada de refugiados que chegam ao Brasil* exibido em 03 de junho de 2014; Fantástico: *Milhares de estrangeiros buscam oportunidades no Brasil* exibido em 17 de agosto de 2014 e a série *Os Novos Imigrantes* disponíveis na página do Jornal Zero Hora.

O Anteprojeto é um mecanismo de direitos humanos e não de segurança nacional e a criação de uma autoridade nacional migratória, retirando a responsabilidade dos órgãos governamentais, que terceiriza o trabalho burocrático, é um avanço para a superação do “alto grau de restrição e burocratização da regularização migratória.” Além disso, supera a “discricionariedade absoluta do Estado, a restrição dos direitos políticos e da liberdade de expressão, além de explícita desigualdade em relação aos direitos humanos dos nacionais” (VENTURA; REIS, 2014).

O quadro a seguir, mostra as principais diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro e o Anteprojeto de Lei de Migrações:

Lei vigente	Anteprojeto
Considera o estrangeiro um tema de segurança nacional.	Considera os migrantes um tema de direitos humanos.
Dificulta e burocratiza a regularização migratória.	Encoraja a regularização migratória. O migrante regular fica menos vulnerável, tem oportunidade de inclusão social e deixa de ser invisível.
É incompatível com a Constituição Federal e os tratados internacionais de direitos humanos.	Propõe uma das mais avançadas leis migratórias do mundo contemporâneo em matéria de direitos.
Trata de estrangeiros.	Trata de migrantes: imigrantes (inclusive o transitório) e emigrantes.
Dá ao Estado a possibilidade de decidir ao seu bel-prazer quem pode entrar e permanecer no Brasil.	Dá direito à residência mediante o atendimento das condições da lei, permitindo inclusive a reunião familiar.
Vincula a regularização migratória ao emprego formal.	Possibilita a entrada regular de quem busca um emprego no Brasil.
Fragmenta atendimento a migrante em órgãos estatais diversos.	Estabelece órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes.

**Fonte: Ministério da Justiça.**

Em maio de 2015, a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, aprovou o Projeto de Lei 288/2013, de autoria do senador Aloysio Nunes (PSDB), que institui uma nova Lei de Migrações no Brasil. O Projeto, aprovado na forma de substitutivo, foi elaborado em conjunto com o Ministério da Justiça, que utilizou algumas das propostas do Anteprojeto de Lei, citado acima.

O texto final do Projeto de Lei traz, como princípios norteadores da política migratória brasileira, o repúdio à xenofobia, a não criminalização da imigração, a acolhida humanitária e a garantia de reunião familiar. Além disso, incorpora três princípios gerais dos direitos humanos: interdependência, universalidade e indivisibilidade, como parte dos direitos humanos dos imigrantes. Prevê ainda um conjunto de direitos e garantias aos migrantes, como amplo acesso à justiça e medidas que propiciem a integração social, garantias inexistentes no Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 2013).

O texto prevê ainda a redução de entraves burocráticos para a concessão de vistos à investidores, pesquisadores acadêmicos, estudantes e mão de obra especializada no país. Faz também menção aos “residentes fronteiriços”, os que trabalham no Brasil, mas residem em países vizinhos, com vistas à integração de fronteiras, e não priorizando a segurança nacional (BRASIL, 2013).

Outra inovação trazida pelo Projeto de Lei 288/2013 é a extensão da concessão de visto humanitário para cidadão de países em situação de instabilidade institucional, de conflito armado e de calamidades que ponham em risco ou gerem graves violações aos direitos humanos, contanto que não se enquadrem nas possibilidades de concessão de refúgio<sup>9</sup>.

Entidades da sociedade civil organizada e dos movimentos de migrantes entendem que o Projeto de Lei 288/2013 é um avanço em relação ao Estatuto do Estrangeiro, no entanto, levantam ressalvas em relação à proposta. Mesmo reconhecendo que se trata de uma inovação ao prever garantias de direitos aos migrantes, criticam o fato de não prever a concessão desses direitos às pessoas sem documentação (MIGRAMUNDO, 2015).

As entidades da sociedade civil envolvidas no processo de redação do Anteprojeto de Lei de Migrações, entendem que este seria o modelo mais adequado. Ele foi apenas em parte utilizado na redação do Projeto 288/2013, não incorporando, por exemplo, a criação de uma entidade nacional migratória<sup>10</sup>, bem como não

---

<sup>9</sup> Atualmente os vistos humanitários são concedidos apenas a imigrantes vindos do Haiti, conforme a Resolução de número 97 de 2011.

<sup>10</sup> A regularização dos migrantes hoje, é feita com um pedido na Polícia Federal, cuja análise é feita pelo Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça. A permanência no Brasil poderá ser concedida com base nas disposições da Lei nº 6.815/80 e nas Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração – CNIg, que estabelecem os critérios para a concessão de residência definitiva àqueles que se encontrem no País.

tratando da participação política do imigrantes, sendo que o Brasil é o único país da América do Sul que não permite o voto do imigrante (MIGRAMUNDO, 2015).

De toda sorte, o Projeto de Lei 28/2013 tem ainda um longo caminho a seguir para sua aprovação: como foi aprovado em caráter terminativo na Comissão do Senado, ele segue para votação na Câmara dos Deputados, dependente ainda de não apresentação de recurso no Plenário do Senado. Passadas as rodadas de negociações, aí sim, segue para a sanção presidencial (MIGRAMUNDO, 2015).

Outro ponto positivo deste projeto é a possibilidade de criação de um ambiente legal mais propício para criação e implementação de políticas públicas para atender os novos fluxos migratórios, evitando a violação aos direitos humanos dos migrantes.

### **3 Políticas Públicas para migrantes no Brasil: possibilidades a partir do PL 288/2013**

Diante de uma nova cultura, uma nova língua, longe de suas raízes, em situação de total vulnerabilidade, sem a proteção do Estado, onde “difunde-se a ideia de que os imigrantes tiram dos nacionais os postos de trabalho, sobrecarregam os serviços sociais e põem em risco a segurança das pessoas” (WINCKLER, 2001, p. 120), resta ameaçada sua cidadania, ou, nas palavras de Hannah Arendt, sua *vida activa*.

Para Winckler (2001, p. 121) privar os migrantes de sua cidadania afeta de forma substancial sua condição humana, pois mesmo quando recebem vistos de residência e trabalho, que costumam ser provisórios, encontram grandes dificuldades de integração na vida social e política. Hannah Arendt no fragmento O sentido da Política (2004), observa que a política é uma necessidade imperiosa ao ser humano, tanto para a vida do indivíduo, quanto para a sociedade. Na medida em que o homem depende de outros para sua existência, a política tem como tarefa e objetivo a garantia da vida em um sentido mais amplo. Dessa forma, para Arendt, a política tem uma estreita relação com a ideia de liberdade, que vai além da faculdade de ir e vir, alcançando a vida política.

Anduiza e Bosch (2007, p. 15), afirmam que cada pessoa tem diferentes experiências em relação à política, sendo que para alguns essa experiência está mais distanciada já que a preocupação maior é com seus problemas particulares, enquanto que outros participam de forma esporádica, através da assinatura de

petições por exemplo. Já outros dedicam boa parte de seu tempo à participação política, de forma ativa, envolvendo-se em organizações ou partidos políticos.

Ainda, segundo os autores, para analisar o comportamento político, necessário partir de algumas perguntas fundamentais, quais sejam: de que maneira se participa? Quem participa? Por que se participa? Que consequências tem a participação? Para cada uma dessas perguntas, são elencadas uma série de possíveis respostas, por exemplo, sobre as formas de participação, que podem ser de vários tipos: o ato de votar em eleições; a colaboração em campanhas eleitorais; a participação ativa em algum partido político, a participação em manifestações, etc. Observam que estas formas de participação podem ser exercidas em grau, intensidade e frequências variáveis (ANDUIZA; BOSCH, 2007, p. 16/17).

Interessante lembrar que na Constituinte de 1987 a Assembleia Nacional opta pela democracia representativa e participativa na República Federativa do Brasil. Portanto, a Constituição de 1988 altera radicalmente o sentido da participação, não mais atingindo apenas o direito ao voto, mas sim exigindo uma efetiva participação do indivíduo na formação da vontade política do Estado.

Participação política não se restringe somente ao comparecimento periódico às urnas para exercer direito de voto. Essa forma de participação vem correspondendo ao modelo de democracia representativa, na qual tem havido sempre maior distanciamento entre o eleitor e o representante político. Na democracia participativa, asseguram-se ao cidadão outras formas de atuação na formação da vontade política do Estado. É claro que esse modelo de democracia exige muito mais do indivíduo (LEDUR, 2009, P. 147).

A participação da sociedade nas decisões do Estado é fundamental para a consolidação o Estado Democrático de Direito. Assim, a Constituição de 1988 adota o princípio da democracia representativa, bem como da participativa. A democracia representativa é percebida no direito do cidadão de participar das eleições diretamente ou semidiretamente (art. 14, da Constituição Federal de 1988). Já a democracia participativa é verificada diante das novas possibilidades para o exercício do poder político, fazendo com que a sociedade torne-se “presente” nas decisões (caso do orçamento participativo e das audiências públicas que podem ser realizadas pelo Congresso Nacional juntamente com entidades da sociedade civil).

Ademais, a Constituição Federal de 1988 faz o uso do termo “participação” em grande número de suas normas, muito embora com significados diferentes. Ante as normas de direitos sociais, a concreção do princípio da democracia participativa

enquanto um direito fundamental pode estar ou não prevista no catálogo de direitos fundamentais. Assim, há de se destacar que na linguagem corrente, o direito de participação vincula-se à cidadania ativa, entretanto cumpre chamar a atenção que seu conteúdo é bem mais amplo, pois além de exercer-se a mesma enquanto um direito individual também a participação pode ser objeto de um direito coletivo (LEDUR, 2009).

A democracia é o “coração” da atual Constituição Federal juntamente com os direitos fundamentais, conformando a poliarquia, ou democracia política e democratizando não só o regime político como também a esfera das relações sociais, econômicas e culturais (SARMENTO, 2010).

Como já trazido à baila, o Projeto de Lei 288/2013, não prevê a participação política dos imigrantes, em relação ao ato de votar. No Brasil, é pressuposto da cidadania o direito ao voto, e, sendo este um direito negado aos imigrantes, sua condição como cidadão que participa integralmente da vida da comunidade onde vive, resta seriamente ameaçada. A participação política é um mecanismo para incidir na tomada de decisões e que, portanto, está relacionado com o poder político. Assim, a participação pode compensar em alguma medida, as desigualdades sociais, o que se daria a através de uma maior participação dos cidadãos menos favorecidos do ponto de vista socioeconômico, para poderem incidir mais na tomada de decisões (ANDUIZA; BOSCH, 2007, p. 18).

A Plataforma Unidade na Diversidade disponibilizada pela Rede Comunitária do Columbia College, lançou um manifesto (de mesmo nome), assinado por diversos professores de instituições norte americanas e europeias, onde primeiramente reconhece a preocupação de diferentes setores das sociedades democráticas com a questão da imigração em massa para seus países, alertando para a formação de minorias culturais dentro de suas fronteiras. O manifesto aponta para o fato dessa imigração ser responsável pelo surgimento de grupos extremistas, que propagam um discurso de ódio contra essas diferentes culturas (SASECE, [s.d.], online).

O manifesto afirma ainda que a discussão sobre o acesso dos imigrantes à cidadania tem sido caracterizada muitas vezes pela oscilação entre ofertas radicais para a assimilação ou para a diversidade ilimitada: o abrir as fronteiras para todos, ou não; ou a responsabilidade pela integração apenas para os recém-chegados, ou os contribuintes; ou todos os recém-chegados devem receber apoio público e ajuda para manter suas culturas, línguas e identidades, ou não; ou todos os imigrantes

ilegais devem ser deportados imediatamente ou não deve haver distinção entre imigrantes legais e ilegais (SASECE, [s.d.], online).

Por tanto, de acordo com o Manifesto, os Estados democráticos devem ter regras claras e justas para a admissão e acolhida dos imigrantes, incluindo taxas razoáveis para o processo de legalização (quando for o caso). Os requisitos de língua e educação podem ser necessários para a familiarização com o funcionamento do governo democrático, assim como com os elementos de união/identificação da sociedade receptora. Porém, aos imigrantes que não completaram seu processo de regularização, poderia ser permitida a investidura em direitos, como o de votar em eleições locais, ou então, atuar em alguma função pública, porque esta seria uma forma de lhes permitir a aquisição da prática cívica, uma vez que uma função pública se torna adequada para a ocupação das minorias (SASECE, [s.d.], online).

Como se pode observar, o Projeto de Lei 288/2013 está distante desse esforço de integração dos imigrantes à cidadania brasileira. Lembre-se que, as políticas públicas podem ser consideradas enquanto respostas aos problemas sociais, sendo que, toda política pública aponta para a resolução de um problema público, assim reconhecido na agenda governamental. Ou seja, é a resposta do sistema político administrativo a uma situação social, ou problema social, tido como inaceitável. Desta forma, os sintomas do problema social são o ponto de partida para a “tomada de consciência” e para o debate sobre a necessidade de determinada política pública (SUBIRATS, 2012, p. 35).

Para Subirats (2012, p. 35/36), a definição de políticas públicas enquanto respostas institucionais a estados sociais em transformação, tidos como problemáticos, em termos de análise, deve ser relativizada, uma vez que, se por um lado, determinadas mudanças sociais não geram necessariamente políticas públicas (por diferentes motivos que vão desde falta de mobilização social em torno da temática até a falta de interesse em colocá-lo na agenda pública), por outro, determinadas políticas podem ser tidas não como uma ação coletiva, para aplacar certo problema social, mas como um simples instrumento para o exercício do poder de dominação de um grupo social sobre outro.

Com a crescente escala de intervenção do Estado e a complexidade dos governos, os assuntos públicos não são mais tão simples, e as soluções para estes são multifacetadas. Nesse contexto, as políticas públicas passam a ter um maior

debate no meio acadêmico, bem como na prática. Do ponto de vista prático (grupos interessados, agentes políticos e cidadãos), “uma maior compreensão do tema permite uma ação mais qualificada e mais potente”. Do ponto de vista acadêmico, “o interesse pelos resultados das ações governamentais suscitou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas” (SCHMIDT, 2008, p. 2308).

Desta feita, a noção de política pública<sup>11</sup> incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas que tratam de melhorar ou solucionar problemas reais, onde os efeitos desejados dependerão de um conjunto de decisões que emergem dos atores públicos<sup>12</sup>, com a pretensão de orientar uma população alvo determinada, com objetivo de resolução conjunta de um problema coletivo (SUBIRATS, 2012, p. 39).

Schmidt (2008, p. 2309) denota que as políticas públicas<sup>13</sup> “são o resultado da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade”.

Neste sentido, pelo que se tem observado no Brasil, nos últimos anos, mesmo estando presentes discursos em tom discriminatório, onde a tônica está no “medo” de que os imigrantes roubem empregos e sobrecarreguem os serviços de educação e saúde, o tema da migração está na pauta, tanto da sociedade civil, quanto dos governos. A sociedade civil organizada em conjunto com o Ministério da Justiça, elaborou uma alternativa ao Estatuto do Estrangeiro. Por sua vez, o Poder Legislativo também colocou o tema em pauta, acelerando a tramitação de um projeto de lei com a temática migratória.

Por outro lado, alguns estados brasileiros tem se mobilizado no sentido de criar políticas inclusivas para a população migrante, independente da aprovação da

---

<sup>11</sup> Schmidt (2008, p. 2315 - 2321) destaca que são 5 as fases das políticas públicas: *Fase 1*: Percepção e definição do problema; *Fase 2*: Inserção na agenda política; *Fase 3*: Formulação (diretrizes, objetivos e metas e atribuição de responsabilidades); *Fase 4*: Implementação e *Fase 5*: Avaliação. A principal se dará nas eleições! É o *feedback*. Nunca é neutra ou puramente técnica. Os aspectos verificados são a eficácia (resultados obtidos) e eficiência (relação entre resultados e custo). A avaliação é um “instrumento democrático” do eleitorado.

<sup>12</sup> Subirats (2012) entende como ator tanto um indivíduo, como vários indivíduos, uma pessoa jurídica ou ainda, um grupo social, conceito inspirado em Parsons, para quem a análise de uma ação social passa pela identificação do “*unit-act*”, ou o ato elementar, central, que é produzido por pelo menos um ator em busca de um objetivo, valendo-se de diferentes meios. Desta forma, a noção de ator faz menção a um indivíduo, ou a um ou vários grupos de indivíduos, ou a uma organização (p. 51/52).

<sup>13</sup> Há 3 dimensões para a política: *polity* (dimensão institucional da política – máquina administrativa), *politics* (processual – dinâmica política e competição pelo poder: forças políticas e sociais) e *policy* (material: as políticas públicas propriamente) (SCHMIDT, 2008, p. 2010).

nova legislação migratória. Em São Paulo, por exemplo, até dezembro de 2014 haviam sido inaugurados o Centro de Referência e Acolhida para Migrantes (CRAI), sob responsabilidade da prefeitura municipal; a Casa de Passagem Terra Nova, gerida pelo governo de São Paulo; e o Centro de Integração e Cidadania do Imigrante (CIC do Imigrante), também no âmbito estadual (MIGRAMUNDO, 2015). Mas o que se percebe ainda, é que a recepção e acolhida dos migrantes continua sob responsabilidade da Igreja, através da Pastoral do Migrante e da Cáritas, e dos próprios grupos organizados de migrantes que aqui se encontram. É o caso do Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Imigrantes no Brasil que conta com a participação de trinta organizações sociais, que organizaram a Campanha Nacional pelo voto do Migrante, “Aqui Vivo, aqui voto”.

Essas organizações afirmam que o acesso à políticas públicas pelos imigrantes é mais difícil, sendo que a demanda pelas políticas envolve duas etapas: “primeiro, que todas as pessoas sejam reconhecidas como iguais perante a lei; depois, que as necessidades e prioridades de imigrantes sejam identificadas, assim como mecanismos que impedem que eles exerçam seus direitos” (CARTENSEN, 2013).

Lembrando ainda que, ao tratar de políticas públicas, necessário (ou ao menos recomendável) que se observe o ciclo pelo qual passam, ou deveriam passar, as políticas: o da percepção e definição de problemas, a inserção na agenda política, a formulação, a implementação (que é a concretização da formulação) e, finalmente, a avaliação (SCHMIDT, 2008).

Para Piketty (2014, p. 85), existe um outro componente a ser observado na construção de políticas públicas no século XXI: a opção pelo tipo de sociedade que os governantes desejam e que a própria sociedade quer. Existem assim, componentes culturais, econômicos e psicológicos que se relacionam com o objetivo de vida dos indivíduos e com as “condições materiais que os diferentes países decidem adotar para conciliar a vida em família e a vida profissional (escolas, creches, políticas de igualdade de gêneros etc).”

Nesse sentido, pelo que foi até aqui exposto, aprovado o Projeto de Lei 288/2013, o caminho para a construção de um conjunto de políticas públicas de inserção e concretização da cidadania dos migrantes, encontra-se aberto. A partir das iniciativas já existentes, que devem ser ampliadas, alcançando assim o *status*

de política de Estado, é possível pensar em um novo momento para a política migratória brasileira: do papel, para a vida dos migrantes.

### **Considerações finais**

As migrações internacionais estão hoje na pauta das discussões, tendo em vista as novas dinâmicas observadas nos fluxos migratórios, onde países como o Brasil, que tradicionalmente não era destino de migrantes, passa a receber um número crescente de pessoas vindas de diferentes partes do mundo, por diferentes razões: dados do Ministério da Justiça e do IBGE dão conta de que número de imigrantes para o Brasil cresceu mais de 80%, entre os anos de 2002 e 2010. O número dos pedidos de refúgio cresceu 800% entre 2010 e 2014: as solicitações saltaram de 500 em 2010, para 5.200 em 2013, segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR.

Recentemente, a pedido do Ministério da Justiça brasileiro, um grupo de especialistas elaborou um Anteprojeto de Lei de Migrações, onde foram ouvidos vários setores tanto governamentais, quanto da sociedade civil. Este projeto visa a criação de uma nova dinâmica na recepção e permanência de imigrantes no país, sendo que a principal novidade é a criação de uma autoridade nacional migratória, retirando da Polícia Federal a responsabilidade sobre a recepção dos migrantes. Por outro lado, partiu do Senado Federal, um Projeto de Lei (288/2013), com objetivo de revogar o Estatuto do Estrangeiro e implementar uma nova política migratória no Brasil.

Embora seja uma iniciativa a ser comemorada, também deve ser vista com ressalvas, afinal, não contou com a participação efetiva da sociedade civil em sua construção, em especial dos migrantes, mesmo que alguns de seus dispositivos tenham sido retirados do Anteprojeto redigido por especialistas. No entanto, deixa de fora temas importantes como a regularização e garantia de direitos dos imigrantes indocumentados, a constituição de uma autoridade nacional migratória e a participação política dos imigrantes, reconhecida no direito ao voto.

Não se pode então, perder de vista que, a política pública é uma ação do Estado em consonância com a sociedade e que, por vezes, uma inação pode ser a política adotada. As políticas públicas requerem aceitação social e podem estar divididas em políticas de Estado e de governo, o que não tem necessariamente

vinculação com a consolidação democrática dos países. Portanto, necessária uma internalização da política pública a partir de uma legitimação social.

No Brasil, ainda é bastante presente o discurso discriminatório em relação aos imigrantes, vistos como um fardo a ser carregado pelo país. Mas a sociedade civil organizada tem demonstrado sua capacidade de mobilização, no sentido de pressionar os poderes públicos para que atendam de forma humana e responsável as demandas dessa população. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer até a aprovação da nova legislação migratória, que pode ampliar sobremaneira as possibilidades de implementação de políticas públicas para os migrantes.

Em resposta ao problema formulado neste trabalho, sobre a efetividade do PLS 288/2013, é cedo para fazer afirmações, uma vez que o projeto ainda está em tramitação. Portanto, não há como avaliar os efeitos e resultados produzidos. Do ponto de vista da aceitação social, percebe-se que boa parte da sociedade civil, a academia e os próprios migrantes estão empenhados na consecução desta, que pode ser a diferença entre um país que trata os migrantes como um problema de segurança, para uma nação solidária e preocupada com a efetivação dos direitos humanos de todos, nacionais ou não.

## REFERÊNCIAS

ANDUIZA; Eva; BOSCH, Agustí. **Comportamiento político y electoral**. 2ª ed. Bracelona: Ariel, 2007.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

\_\_\_\_\_, Hannah. *O que é Política*. Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BAENINGER, Rosana. O Brasil na rota das migrações internacionais recentes. **Jornal da Unicamp**. Edição 226, agosto 2003. São Paulo: UNICAMP, 2003.

Disponível em:

[http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/agosto2003/ju226pg2b.html](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2003/ju226pg2b.html).

Acesso em 13 jul. 2015.

BAUMANN, Zigmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BRAGA, Políbio. **Não queremos mais imigrantes indesejados no Brasil**. Vídeo publicado no canal youtube em 16 de julho de 2014. Disponível em:<<

<https://www.youtube.com/watch?v=F42wx5VzwAk>>>. Acesso em 10 jul. 2015.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Conferência Nacional sobre migrações e refúgio**. Disponível em: << <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio>>>. Acesso em 13 jul. 2015.

\_\_\_\_\_, Ministério do Trabalho e Emprego-MTE. **Relatório da 3ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para Solicitantes de Refúgio e Refugiados(as)**. Disponível em: <<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A36A27C140137DD3F40C47617/Relat%C3%B3rio%203%C2%B0%20oficina.pdf>>>. Acesso em 13 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Entenda o Anteprojeto de Lei de Migrações**. Disponível em: <<[file:///C:/Users/user/Downloads/Entenda\\_Novo\\_EstatutoEstrangeiro2.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Entenda_Novo_EstatutoEstrangeiro2.pdf)>>. Acesso em 10 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei do Senado nº 288 de 2013. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil.

CARTENSEN, Lisa. **Em São Paulo, imigrantes se mobilizam por políticas públicas e respeito**. Publicado em 11 dez. 2013. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/12/em-sao-paulo-imigrantes-se-mobilizam-por-politicas-publicas-e-respeito/>>. Acesso em 13 jul. 2015.

GAIRE, Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados. **O drama dos muçulmanos nos abatedouros brasileiros**. Disponível em: <<<http://gairesaju.blogspot.com.br/2014/06/o-drama-dos-muculmanos-nos-abatedouros.html#more>>>. Acesso em 13 jul. 2015.

GORCZEWSKI, Clóvis. **O Estatuto do Estrangeiro**. Material disponibilizado na disciplina A fundamentalidade dos Direitos de Participação Política, do Programa de Pós Graduação em Direito- Doutorado, no primeiro semestre de 2015. Santa Cruz do Sul: PPGD UNISC, 2015.

GRIMSON, Alejandro. Doce equívocos sobre las migraciones. In: **Revista Nueva Sociedad**, n. 233, mayo-junio de 2011. Disponível em: <<<http://www.nuso.org>>>. Acesso em 13 jul. 2015.

IMDH. Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Migrantes: quem são?** Publicado em 22 jan. 2014. Disponível em: <<[http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com\\_content&view=article&id=219&Itemid=1214](http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=219&Itemid=1214)>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

LEDUR, José Felipe. **Direitos fundamentais sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LEVY, Tatiana Salem. **A chave de casa**. São Paulo: Record, 2007.  
MIGRAMUNDO. **Em primeira votação, comissão do Senado aprova Lei de Migrações**. Publicado em maio de 2015. Disponível em: <<http://migramundo.com/2015/05/22/em-primeira-votacao-comissao-do-senado-aprova-nova-lei-de-migracoes/>>. Acesso em 13 jul. 2015.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **Direito Internacional da Migração**: Glossário sobre Migração. Nº 22. 2009. Disponível em: << [http://www.acidi.gov.pt/\\_cf/102363](http://www.acidi.gov.pt/_cf/102363)>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Tradução: Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIMENTEL, Marília; COTINGUIBA, Geraldo Castro. *Wout, raketè, fwontyè, anpil mizè*: reflexões sobre os limites da alteridade em relação à imigração haitiana para o Brasil. In: **Revista Universitas Relações Internacionais**. Brasília: Universitas Relações Internacionais, v.12, n.1, p. 73-86, jan./jun. 2014.

REPÓRTER BRASIL. **Migração**: o Brasil em movimento. Brasil: Ong Repórter Brasil, 2012. Disponível em: < [http://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/10.-caderno\\_migracao\\_baixa.pdf](http://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/10.-caderno_migracao_baixa.pdf)>. Acesso em 13 jul. 2015.

SANCHEZ RUBIO, David. *Fazendo e desfazendo direitos humanos*. Tradução: Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SARMENTO, Daniel. A Assembleia Constituinte de 1987/88 e a experiência constitucional brasileira sob a Carta de 88. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.). **Estado constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 221-263.

SASECE. Sociedad Española de Socioeconomia. Manifiesto por la diversidad em la unidad. In: **Nomadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**. Disponível em:< <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/5/deu.htm>>. Acesso em 13 jul. 2015.

SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G.. (org.) *Direitos sociais e políticas públicas*: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

STUMPF, Juliet. *The crimmigration crisis: immigrants, crime and sovereign power*. **American University Law Review**, 2006. Disponível em: <<http://www.wcl.american.edu/journal/lawrev/56/stumpf.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2015.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012.

VENTURA, Deisy. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição eletrônica de 12 de agosto de 2014. Disponível em:<<http://www.diplomatique.org.br>>. Acesso em: 06 jul. 2015.

VENTURA, Deisy; REIS, Rossana Rocha. Criação de Lei de migrações é dívida histórica do Brasil. **Revista Carta Capital**, edição de 21 de agosto de 2014. Disponível em:<< <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html>>>. Acesso em 10 jul. 2015.

WALZER, Michael. **Esferas da Justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

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.

ZANFORLIN, Sofia Cavalcanti. Por que se migra? Das motivações para migrar às narrativas sobre migrações. **Labor**: Revista do Ministério Público do Trabalho. Ano II, n. 5, 2014. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2014.

ZOLBERG, A. R. **A Nation by Design - Immigration Policy in the Fashioning of America**. New York: Russell Sage Foundation, 2006.