



**A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES NO BRASIL:
BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI N. 2.516/2015 E O
ESTATUTO DO ESTRANGEIRO**

**PROTECTING HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS IN BRAZIL: BRIEF
OBSERVATIONS ON BILL N. 2.516/2015 AND THE FOREIGNER STATUTE**

Sarita Bassan Rodrigues¹

Luciano Meneghetti Pereira²

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar o Projeto de Lei (PL) n. 2.516/2015, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados em regime de prioridade e que visa estabelecer uma nova *Lei de Migrações* para o Brasil, em substituição ao defasado *Estatuto do Estrangeiro* (Lei n. 6.815/1980), forjado ainda no período da ditadura militar. Busca-se no presente texto analisar as principais diferenças entre o referido Projeto e o atual Estatuto do Estrangeiro, abordando-se as inovações trazidas e as principais diferenças existentes entre eles. Também são analisadas as limitações hoje existentes na legislação brasileira quanto aos direitos humanos fundamentais dos migrantes no Brasil, verificando-se a necessidade de uma legislação mais moderna e apropriada para a nova realidade dos fluxos migratórios no país. Constata-se, ao final, que o PL n. 2.516/2015, além de estar fortemente comprometido com a promoção dos direitos humanos dos migrantes, representa uma das mais significativas mudanças no paradigma referente ao fenômeno migratório no país.

Palavras-chave: Estrangeiro; Migrante; Direitos Humanos; Lei de Migrações.

¹ Pós graduanda em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

² Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino (ITE); Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar (UNP); Graduado em Direito pelo Centro Universitário Toledo (UNITOLEDO); Professor Universitário em Cursos de Pós-Graduação e Graduação; Professor de Direito Constitucional, Direito Internacional e Direitos Humanos; Advogado

ABSTRACT: This article aims to analyze the bill (PL) n. 2516/2015 are pending before the House of Representatives in priority scheme, which aims to establish a new *Migration Act* to Brazil, replacing the outdated *Foreigner Statute* (Law n. 6.815/1980), yet forged the dictatorship period military. Search in the present text to analyze the main differences between that project and the current status of the alien, approaching the brought innovations and the main differences between them. the limitations that exist today are also analyzed in the Brazilian legislation on the fundamental human rights of migrants in Brazil, verifying the need for a more modern and appropriate legislation for the new reality of migration flows in the country. It appears at the end, the PL n. 2.516/2015, and is strongly committed to promoting the human rights of migrants, is one of the most significant changes the paradigm regarding the migratory phenomenon in the country.

Key words: Foreigner; Migrant; Humans Right; Migrations Law.

INTRODUÇÃO

Atualmente, uma análise mais detida acerca da condição do estrangeiro no território brasileiro é capaz de revelar um estado de vulnerabilidade dos imigrantes que aqui se encontram, fenômeno que decorre, dentre outros fatores, das ambiguidades, contradições, omissões e lacunas contidas na principal legislação brasileira que atualmente regula a questão, conhecida como *Estatuto do Estrangeiro* (Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980).

A insuficiência da atual legislação brasileira para reger as complexas questões suscitadas pelo incremento dos fluxos migratórios nos últimos tempos³ e o substancial aumento de imigrantes que passaram a viver em território brasileiro já foi percebida há algum tempo pelas autoridades brasileiras, inclusive pelo poder legislativo, que acabou por editar o Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) n. 288/2013, que atualmente tramita pela Câmara dos Deputados, como Projeto de Lei (PL) n. 2.516/2015, em regime de prioridade.

³ De acordo com o Alto Comissário da ONU para Refugiados, António Guterres, o mundo testemunha atualmente uma mudança de paradigma e está “entrando em uma nova era na qual a escala do deslocamento global e a resposta necessária a este fenômeno é claramente superior a tudo que já aconteceu até agora”. O mais recente Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) revela que existem atualmente 60 milhões de deslocados no mundo por causa de guerras e conflitos. (ACNUR. *Relatório do ACNUR revela 60 milhões de deslocados no mundo por causa de guerras e conflitos*. Disponível em: <<http://goo.gl/pIRmUv>>. Acesso em 30 jul. 2016)

Decorridos mais de 27 anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, que estabeleceu como um dos fundamentos do Estado brasileiro, a *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III), e como um de seus principais objetivos a promoção do bem de todos (inclusive dos imigrantes), sem *preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (art. 3º, IV), torna-se imperiosa, no contexto atual relacionado ao fenômeno migratório no Brasil, a superação e substituição da ultrapassada legislação ordinária que estabelece a condição jurídica do estrangeiro no país, de *viés autoritário* e que tem como uma de suas bases o imperativo da *segurança nacional*, por uma legislação mais consentânea com a realidade atual, que tenha como preocupação central a *garantia da vida e da dignidade humana*, nos moldes estabelecidos pela Constituição brasileira, bem como pelos tratados internacionais de direitos humanos que o Brasil tem ratificado e internalizado.

É nesse contexto que o presente estudo visa primeiramente analisar essa necessidade da substituição de uma legislação inócua e obsoleta por uma nova legislação capaz de lidar com a realidade do fenômeno migratório que se apresenta nos dias atuais. Em seguida, procede-se à análise do Anteprojeto de Lei de Migrações e o Projeto de Lei n. 2.516/2015, em cotejo com o atual Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80), buscando-se evidenciar as principais diferenças existentes entre eles e a *mudança de paradigma* que se opera no trato da questão migratória pelo país, já que a nova legislação que se pretende instituir, em sintonia com o estágio atual que atingiu a sociedade internacional globalizada, aborda a questão migratória sob a perspectiva da *centralidade dos direitos humanos* (RAMOS, 2016, pp. 91-92; RAMOS; MENEZES, 2015, pp. 2-14), uma realidade inafastável nos tempos presentes.

1. O ULTRAPASSADO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E A NECESSIDADE DE UMA NOVA LEI DE MIGRAÇÕES

A maior crítica das entidades e organizações que lidam com os interesses dos imigrantes no Brasil consiste no fato de que muitas das disposições presentes no Estatuto de 1980 estão em evidente descompasso com os avanços relativos à proteção dos *direitos humanos* (presentes nos tratados internacionais que o Estado brasileiro tem ratificado e internalizado) e dos *direitos fundamentais* (previstos na Constituição de 1988).

Afirma-se que a atual legislação brasileira estabelece uma situação restritiva de direitos dos imigrantes que não mais se coaduna com a realidade atual. O anacronismo da Lei n. 6.815/80 é visto como um ponto fraco no tocante ao trato que o Estado brasileiro confere à questão dos imigrantes, o que tem sido constantemente afirmado em negociações e fóruns bilaterais e multilaterais. O Estatuto tem sido chamado de “entulho autoritário” (MORAIS; PIRES JR.; GRANJA; VENTURA, 2014), uma vez que dotado de normas que refletem o ideal da época em que foi concebido, contemplando normas que foram redigidas com vistas à preservação da *segurança nacional*, deixando em evidência o militarismo da época, que via o estrangeiro como uma ameaça, que não disfarçava a xenofobia e que rejeitava os anistiados políticos de outros países por entenderem que estes eram subversivos.

O texto em vigor, portanto, não se coaduna com o incremento dos fluxos migratórios e a presença cada vez maior de imigrantes em território brasileiro, fenômeno que requer a devida atenção e a adoção de posturas que tutelem e confirmem efetividade aos direitos humanos dos imigrantes em terras brasileiras por parte dos poderes constituídos, inclusive o legislativo, para quem surge a responsabilidade de editar uma legislação condizente com a realidade migratória atual.

Torna-se então evidente a necessidade de uma nova legislação capaz de assegurar os direitos e as garantias fundamentais do imigrante no Brasil, tutelando efetivamente os seus direitos e conferindo-lhe a proteção de sua dignidade enquanto ser humano migrante.

No estágio atual é de suma importância a existência e o fortalecimento de um aparato normativo (instrumentos internacionais e legislação nacional), bem como a atuação da administração pública, comprometida com o estabelecimento de políticas públicas que possam conferir uma tutela adequada aos direitos dos imigrantes. Questões relativas à governabilidade migratória não podem estar desvinculadas da preocupação com a promoção da dignidade do ser humano.

O Estatuto do Estrangeiro em vigor não contempla um único capítulo sequer sobre o tema relativo aos direitos humanos fundamentais dos imigrantes, o que constitui uma séria falha, tendo em vista ser de fundamental importância disposições normativas domésticas que tutelem tais direitos, estabelecendo, dentre outros, uma condição isonômica entre os imigrantes que são recepcionados no território nacional e os nacionais brasileiros,

notadamente no que concerne ao exercício da ampla gama de liberdades e direitos consagrada pela Constituição brasileira.

Para suprir essa deficiência, torna-se necessária uma *Lei de Migrações* no Brasil, focada na proteção dos direitos humanos, que não criminalize, discrimine ou vitime o migrante. Uma lei moderna, que seja capaz de dar respostas à diversidade de problemas enfrentados pelos imigrantes, fundada no *princípio de uma cidadania universal*, na prevalência dos direitos humanos e na dignidade da pessoa do imigrante.

Embora seja passível de críticas, o PL n. 2.516/2015 parece caminhar nesse sentido.

2. O ANTEPROJETO DA LEI DE MIGRAÇÕES, O PROJETO DE LEI 2.516/2015 E A PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS IMIGRANTES NO BRASIL

Analisada a necessidade de uma nova Lei de Migrações para reger de maneira idônea a situação dos estrangeiros imigrantes no Brasil, que esteja apta a lidar com todas as questões que o fenômeno suscita, pautando-se pelos imperativos constitucionais e convencionais de salvaguarda da vida e da dignidade humana, a partir deste ponto se passa a uma abordagem do *Anteprojeto da Lei de Migrações*, do Projeto de Lei n. 2.516/2015 e a sua importância para a tutela dos direitos humanos dos imigrantes no Brasil.

2.1 O Anteprojeto da Lei de Migrações: breves considerações

No ano de 2013, foi criada pelo Ministério da Justiça, por meio da Portaria n. 2.162/2013, uma *Comissão de Especialistas*, responsável pela elaboração de um *Anteprojeto da Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil*, cujo início das atividades ocorreu em 25 de julho de 2013.

Para a criação do *Anteprojeto* foram necessárias sete reuniões presenciais, que contaram com a presença não só dos membros da Comissão (composta por professores universitários, membros do Ministério Público, juristas e cientistas políticos, especialistas em Direitos Humanos, Direito Constitucional e Direito Internacional), mas também com a presença de representantes de órgãos do governo (dentre eles, o Conselho Nacional de Imigração, a Defensoria Pública da União, o Departamento de Polícia Federal, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério das Relações Exteriores, a

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República), instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos convidados. Além dessas reuniões, também foram promovidas duas audiências públicas, em que participaram entidades sociais e cidadãos.

A primeira versão do *Anteprojeto* foi publicada entre março e abril de 2014. Conforme explicam Meneguetti e Gouvêa (2015, pp. 122-123), após discussões havidas no âmbito das audiências públicas; o recebimento de mais de duas dezenas de contribuições escritas de entidades públicas e sociais⁴ e também individuais de migrantes e de especialistas⁵; considerar os comentários da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL/MJ; e tomar conhecimento das recomendações da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio - COMIGRAR, a Comissão definiu as cinco características principais de sua proposta:

1) o imperativo de compatibilidade entre a Constituição Federal de 1988 e o respeito ao *princípio da convencionalidade*, de modo que a nova legislação migratória brasileira deve aportar ao plano legal, o tratamento constitucional dos Direitos Humanos no Brasil, em consonância com os tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados e vigentes no país. Para tanto, a proposta do Anteprojeto elimina da ordem jurídica pátria o nefasto legado da ditadura militar nesta área, especialmente o Estatuto do Estrangeiro;

2) a promoção de uma mudança de paradigma da legislação migratória brasileira, até então considerada uma área subordinada aos temas de segurança nacional ou de controle documental do acesso a mercados de trabalho, sendo que, com o advento do Anteprojeto, o Brasil passa a abordar as migrações internacionais sob a perspectiva dos Direitos Humanos;

3) o enfrentamento da fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil em matéria de regulação migratória, com o objetivo de dotar a ordem jurídica pátria de coerência sistêmica;

⁴ Associação Brasileira de Antropologia - ABA, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR Brasil, Casa das Áfricas, CARITAS Brasil, CARITAS de São Paulo, Centro de Atendimento ao Migrante de Caxias do Sul (RS), Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, CONECTAS Direitos Humanos, Conferência Livre de Santa Maria (RS) - preparatória da COMIGRAR, Defensoria Pública da União, Fórum Social Pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil, Coordenação de Políticas para Imigrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, Grupo de Estudos Migratórios e Assessoria ao Trabalhador Estrangeiro - GEMTE, Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, Ministério Público do Trabalho, Presença América Latina e Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais – RESAMA.

⁵ Antonio Carlos da Costa Silva, Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, Diego Acosta Arcarazo, Flávio Carvalho, Landry Heri Imani, Liliana Lyra Jubilut e Stela Grisotti.

4) acolhida, pelo Anteprojeto, de demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes, v.g., a criação de um órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes, estabelecimento de direitos políticos aos migrantes (v.g., direito de voto); e

5) preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico que vive, caracterizado por um novo ciclo de migrações internacionais em decorrência da globalização econômica, cujas diferenças em relação aos ciclos precedentes desafiam os Estados; pelo recente fenômeno da emigração de centenas de milhares de brasileiros em busca de trabalho, assim como o retorno ainda mais recente de parte deste contingente etc.

Conforme se pode notar, o Anteprojeto consubstancia uma nova realidade no tocante ao trato dos problemas relativos aos imigrantes no Brasil.

2.2 O Projeto de Lei n. 2.516/2015: breves considerações

O Projeto de Lei n. 2.516/2015, que atualmente tramita pela Câmara dos Deputados em regime de prioridade, parece estar voltado para a adoção de um novo paradigma migratório, consistente, sobretudo, na proteção dos direitos humanos fundamentais dos imigrantes. O PL incorpora algumas disposições e preocupações do Anteprojeto anteriormente citado, o que denota a preocupação com o tema das migrações pelo legislador brasileiro.

Em linhas gerais, o referido PL dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, revogando, em parte, o Estatuto do Estrangeiro. Também regula as espécies de vistos necessários para o ingresso de estrangeiros no país, estabelece os casos e os procedimentos de repatriação, deportação e expulsão, dispõe sobre a nacionalidade e naturalização, suas condições e espécies, bem como os casos de perda e reaquisição de nacionalidade brasileira, além de tratar da situação do emigrante brasileiro no exterior.

O PL também se ocupa da extradição e das condições para sua concessão, da transferência para a execução de penas, da transferência de pessoas condenadas, das infrações e penalidades administrativas, dentre outras disposições que incluem o repúdio à xenofobia, ao racismo e à discriminação, a não criminalização da imigração, a previsão de hipótese de regularização migratória com fundamento em acolhida humanitária, o direito

de reunião familiar, os direitos para migrantes fronteiriços, a proteção de crianças e adolescentes, a igualdade de direitos com brasileiros no acesso a serviços públicos e direitos sociais, dentre outros.

Recentemente, a comissão especial da Câmara dos Deputados responsável pela análise do PL n. 2.516/2015 aprovou o relatório do deputado Orlando Silva (PCdoB-SP) favorável ao texto. A proposta segue agora em regime de prioridade para votação no plenário. Se aprovado, voltará ao Senado Federal.

2.3. As principais distinções entre o PL n. 2.516/2015 e o atual Estatuto do Estrangeiro: uma mudança de paradigma

Com o PL n. 2.516/2015 e sua eventual conversão em lei, uma alteração legislativa significativa no trato da questão migratória no país poderá ocorrer, já que haverá uma *mudança substancial de paradigma*, abandonando-se normas ultrapassadas calcadas no imperativo da *segurança nacional*, para a adoção de normas voltadas à tutela e salvaguarda dos *direitos humanos fundamentais*. Diante desta assertiva, cumpre então enumerar, ainda que de modo sucinto, algumas das principais diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro vigente atualmente e o PL n. 2.516/2015, conforme segue abaixo:

a) o Estatuto considera o estrangeiro um tema de segurança nacional (art. 2º), ao passo que o PL n. 2.516/2015, pelo conteúdo de suas disposições, confere aos migrantes um tratamento fundamentado na prevalência dos direitos humanos (art. 3º, I);

b) o Estatuto dificulta e burocratiza a regularização migratória (v.g., arts. 3º a 21), enquanto o PL n. 2.516/2015 a incentiva. Pelas disposições do PL percebe-se que o migrante regular será menos vulnerável, terá maiores oportunidades de inclusão social e deixará de ser invisível (art. 3º, V), situações que hoje são constatadas em relação aos imigrantes no país, mas em sentido contrário, isto é, constata-se com frequência a vulnerabilidade, quadros de exclusão social e a invisibilidade do imigrante, notadamente aquele irregular no país;

c) o Estatuto em vários aspectos é incompatível com a Constituição brasileira e com os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário (v.g., no tratamento discriminatório e não isonômico entre brasileiros e estrangeiros), ao passo que o PL n. 2.516/2015 constitui uma das mais avançadas legislações migratórias do mundo em

matéria de direitos humanos fundamentais, sendo mais consentânea com a realidade atual e melhor correspondendo à normativa doméstica e internacional relacionada a tais direitos⁶;

d) o Estatuto utiliza a expressão “estrangeiro”, uma nomenclatura legal que traduz um sentido pejorativo e discriminatório em relação a um não nacional; por sua vez, o PL n. 2.516/2015 utiliza as expressões “migrante”, “imigrante” (inclusive o transitório), “emigrante”, “residente fronteiriço”, “visitante” e “apátrida” (art. 1º, § 1º, I a VI), mais consentâneas, na linha das legislações estrangeiras e internacionais atuais. Nesse sentido, Morais, Pires Jr., Granja e Ventura (2014), comentando a mudança de nomenclatura adotada pelo Anteprojeto acima citado (e que foi abraçada pelo PL n. 2.516/2015), destacam que,

ao estabelecer uma tipologia jurídica do “migrante”, o anteprojeto abandona o conceito de “estrangeiro” (do latim *extraneus*, com sentido comum de alheio, esquivo, estranho ou impróprio), não apenas de conotação pejorativa em nossa cultura, mas também juridicamente consagrado na lei vigente como um sujeito de segunda classe, privado, sem justificação plausível num regime democrático, de parcela significativa dos direitos atribuídos aos nacionais.

e) o Estatuto vincula a regularização migratória, dentre outros fatores, à existência de um vínculo de emprego formal; já o PL n. 2.516/2015 possibilita a entrada regular de quem busca um emprego no Brasil, além de permitir o acesso dos imigrantes residentes no Brasil a cargos, empregos e funções públicas, excetuados aqueles reservados aos brasileiros natos, nos termos da Constituição (art. 4º, § 2º). Como se pode notar, o PL possibilita a inserção social e abre ao imigrante um espaço no mercado de trabalho que lhe é fechado pelo Estatuto em vigor, que foi editado com um fim social bem claro, enunciado por último em seu art. 2º: a *defesa do trabalhador nacional*. Nesse sentido, Yussef Said Cahali (2011, p. 76) explica que o propósito oficial do legislador, com a edição do Estatuto, foi “precaver-se contra o acesso indiscriminado de mão de obra, qualificada ou não, que viesse para competir com os nacionais” no mercado de trabalho brasileiro;⁷

⁶ Na mesma linha de diversos tratados internacionais de direitos humanos que o Brasil tem ratificado e internalizado, o art. 3º do PL estabelece que a política migratória brasileira deverá reger-se, dentre outros, pelos princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; do repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; da não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; promoção de entrada regular e de regularização documental; da acolhida humanitária; do desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil etc.

⁷ No tocante às limitações impostas pelo Estatuto do Estrangeiro aos estrangeiros que no Brasil quiserem trabalhar, vide arts. 106 e 107.

f) o Estatuto só permite ao estrangeiro, admitido na condição de temporário, sob regime de contrato, o exercício de atividade junto à entidade pela qual foi contratado e que foi informada na oportunidade da concessão do visto (art. 100), enquanto no PL n. 2.516/2015, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil (art. 14, § 5º);

g) o PL n. 2.516/2015, no capítulo que trata da reunião familiar⁸, consagra o direito ao visto brasileiro ou autorização de residência, para fins de que o imigrante que aqui esteja possa receber e conviver com a sua família, que eventualmente tenha ficado no país de origem (cônjuge ou companheiro, filhos, ascendentes, descendentes etc.), dispondo que este visto ou autorização, poderão ser estendidos, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e outros fatores de sociabilidade (art. 33, *parágrafo único*); por sua vez, o Estatuto em vigor no Brasil silencia sobre esse importante direito à convivência familiar;

h) no capítulo que trata das medidas de retirada compulsória do imigrante do país, o PL n. 2.516/2015 dispõe que não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ou a quem necessitar de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, de devolução para país ou região que possa apresentar risco à sua vida, segurança ou integridade (princípio do *non refoulement*)⁹, sujeitando o imigrante a quem recaia medida de repatriação uma permissão de estada condicional (art. 47, § 3º). Neste ponto, o PL se mostra absolutamente compatível com a normativa internacional que regula o assunto, colocando a vida, a integridade física e a dignidade do imigrante em primeiro plano, preocupação que não se verifica no texto do Estatuto vigente;

i) no Estatuto, o migrante indocumentado é autuado e notificado a deixar o país em oito dias, sob pena de deportação, sem a oportunidade de regularizar sua situação (art.

⁸ “A reunião familiar é uma modalidade de permanência que visa à aproximação da família, mantendo a unidade de seus membros. Assim, um estrangeiro registrado como permanente, ou um brasileiro, assume a qualidade de chamante de um ente familiar que se enquadre na condição de dependente legal (chamado), conforme previsto na Resolução Normativa nº 108/14 do Conselho Nacional de Imigração. A permanência com base em reunião familiar só será concedida ao estrangeiro que se encontrar com estada regular no País”. Disponível em: <<http://goo.gl/K4Bn35>>. Acesso em 30 jul. 2016.

⁹ O consagrado princípio do *non refoulement*, conforme Cançado Trindade, constitui princípio central de toda a proteção internacional dos refugiados voltado essencialmente para prevenir a tortura e outros tratamentos desumanos (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 335-341). O princípio encontra-se consagrado em diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, v.g., pela *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* (1951), pela *Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes* (1984) e também pela *Convenção Americana de Direitos Humanos* (1969).

57)¹⁰, enquanto o PL n. 2.516/2015, no que tange à repatriação, institui que será feita a imediata comunicação do ato à empresa transportadora e à autoridade consular do país de nacionalidade do imigrante ou do visitante, ou a quem a representa (art. 47, § 1º), estabelecendo-se ainda que a deportação deverá ser precedida de notificação pessoal ao imigrante, devendo-se conceder ao mesmo a oportunidade de regularização da situação migratória irregular num prazo não inferior a 60 (sessenta) dias, prazo que poderá ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso do imigrante manter atualizadas suas informações domiciliares (art. 48, § 1º).

Conforme se pode verificar pela demonstração de apenas algumas das diferenças existentes entre o Estatuto em vigor e o PL em comento, nota-se que este último constitui um instrumento muito mais antenado com a nova realidade migratória que se instalou no mundo e no Brasil nos últimos anos. A centralidade dos direitos humanos no trato das questões migratórias se impõe e a figura do estrangeiro nocivo e indesejado deve dar lugar à figura do imigrante, pessoa humana dotada de dignidade inerente.

2.4. São Paulo sanciona lei migratória municipal

Não é apenas no âmbito federal que esforços estão sendo feitos no sentido de se conferir aos imigrantes no Brasil condições dignas, fundamentadas na ampla gama de direitos humanos hoje reconhecidos e protegidos nos tratados que o Brasil ratificou, internalizou e se obrigou a cumprir, bem como atualmente consagrados na Constituição brasileira. No âmbito dos Estados e municípios brasileiros também começam a despontar iniciativas neste sentido.

No dia 07 de julho de 2016, o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, sancionou uma lei municipal durante o Fórum Mundial da Migração, que consagra uma nova política

¹⁰ O art. 57 do Estatuto do Estrangeiro dispõe que “Nos casos de entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território nacional no prazo fixado em Regulamento, será promovida sua deportação”. O Regulamento a que se refere o Estatuto é o Regulamento n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que dispõe em seu art. 98 que “Nos casos de entrada ou estada irregular, o estrangeiro, notificado pelo Departamento de Polícia Federal, deverá retirar-se do território nacional: I - no prazo improrrogável de oito dias, por infração ao disposto nos artigos 18, 21, § 2º, 24, 26, § 1º, 37, § 2º, 64, 98 a 101, §§ 1º ou 2º do artigo 104 ou artigos 105 e 125, II da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980; II - no prazo improrrogável de três dias, no caso de entrada irregular, quando não configurado o dolo. § 1º - Descumpridos os prazos fixados neste artigo, o Departamento de Polícia Federal promoverá a imediata deportação do estrangeiro. § 2º Desde que conveniente aos interesses nacionais, a deportação far-se-á independentemente da fixação dos prazos de que tratam os incisos I e II deste artigo”.

municipal para a população migrante, garantindo o acesso de todo imigrante aos serviços públicos da capital, bem como sua proteção contra xenofobia e racismo.

A legislação pioneira em questão garante a isonomia de tratamento dos imigrantes em relação aos paulistanos, incluindo-se os refugiados. Apesar de já vigorar, sua regulamentação ocorrerá de forma gradual, de forma a incluir nas agendas das pastas das secretarias municipais, iniciativas relacionadas às questões acerca da migração e do refúgio. Uma outra iniciativa inclui também a criação do *Conselho Municipal de Imigrantes* no âmbito da *Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania*, cuja composição contará com imigrantes que serão eleitos de forma direta e aberta (CRISPIM, 2016).

Acredita-se que essa iniciativa coloca São Paulo como cidade pioneira no que concerne à promoção dos direitos humanos dos imigrantes e refugiados não só do Brasil, mas do mundo, o que pode ser muito positivo no sentido de incentivar outras cidades a implementarem políticas inovadoras nesse sentido. Serviços que já vinham sendo oferecidos pela Prefeitura, se tornarão obrigatórios, pois a lei atribui ao poder público municipal o dever de se preparar para atender imigrantes e refugiados de forma a impedir abusos ou omissões, onde casos de discriminação ou violação de direitos terão um canal próprio para denúncias.

3. O FENÔMENO MIGRATÓRIO E A NECESSIDADE DE SALVAGUARDA DOS DIREITOS HUMANOS

É fato que o fenômeno migratório acompanhou a história da humanidade e, na maioria das vezes, significou modernização e progresso da humanidade. Considerando a amplitude desse fator, acredita-se que todos os povos, com exceção dos autóctones, sejam resultado de deslocamentos populacionais que os antecederam.

Assim, numa perspectiva histórica, deve-se afastar o estigma que incide sobre o fenômeno migratório. O migrante não pode ser tratado como o vilão responsável pelos males que muitas vezes já existem dentro do país de acolhida. Deve-se evitar que em momentos de crise, como o atual, vivido por muitos países em razão do deslocamento em massa de pessoas, os movimentos nacionalistas radicais, xenófobos e racistas, inspirem políticas públicas restritivas e prejudiciais aos processos de migração.

Para se formar uma consciência de cidadania democrática é necessário, antes de tudo, que a manipulação política dos movimentos migratórios e o pretexto de “bode expiatório” sejam denunciados e afastados, sem trégua e nem silêncio.

É natural que, diante de crises econômicas, de turbulências políticas, de crescimentos demográficos desiguais e acelerados, bem como diante da intensificação de fluxos migratórios, fenômenos vivenciados na atualidade por muitos Estados, inclusive pelo Brasil, os países afetados tendam a rever suas posturas e políticas, o que certamente pode afetar as políticas migratórias. É óbvio que nesse contexto pode surgir o choque entre a tutela dos direitos humanos fundamentais do migrante e os interesses dos Estados, notadamente quando os fluxos migratórios de massa possam implicar em risco à segurança nacional e à estabilidade econômica dos países de acolhida.

O choque exige a busca pelo equilíbrio no trato da questão. E este equilíbrio só poderá ser alcançado a partir do momento em que houver o respeito aos direitos humanos fundamentais dos imigrantes, forçados ou não, o que dependerá da postura de cada país, isoladamente considerado, mas também de esforços conjuntos, buscando-se a elaboração e a efetivação de legislações e políticas locais, regionais e internacionais, aptas a tratarem a questão com responsabilidade.

A adoção de uma política global alicerçada no princípio da divisão da carga, “*burden sharing*” é de absoluta importância, notadamente no contexto atual, onde os fluxos migratórios têm atingido níveis expansivos nunca verificados antes. O que se quer dizer aqui é que “cada país deve fazer a sua parte” em relação aos imigrantes e à sua integral proteção.

Considerando o panorama brasileiro, o que se percebe atualmente é que a transformação dos paradigmas interpretativos das políticas migratórias tem passado por uma metamorfose gradativa, englobando relativas mudanças que possibilitam um novo olhar interpretativo das políticas migratórias. É gradativa, vez que decorre da lentidão e da fragmentariedade dos processos de mudanças; e relativa, ao se considerar que as mudanças não implicam necessariamente numa súbita superação dos paradigmas anteriores.

CONCLUSÕES

O Projeto de Lei n. 2.516/2015 constitui um esforço legislativo para adequar o país à realidade migratória contemporânea, além de buscar também suprir expectativas mundiais, cuja política de imigração está focada primordialmente no desenvolvimento econômico, cultural e social do país. É preciso que a legislação acompanhe o fenômeno da globalização, que tem proporcionado movimentos migratórios mais intensos atualmente, e negar isto para manter uma legislação focada principalmente em garantir a segurança nacional, seria fechar os olhos para as reais necessidades dos migrantes e para uma realidade internacional que demanda mudanças de paradigmas.

Conforme se verificou, uma das maiores preocupações do Projeto de Lei n. 2.516/2015 é determinar que a política nacional de migração esteja voltada a contemplar a adoção de medidas capazes de regular os fluxos migratórios de forma a proteger os direitos humanos dos migrantes, especialmente em razão de práticas abusivas advindas da situação migratória irregular, situações em que os migrantes ficam mais vulneráveis a abusos.

Na busca incessante por melhores condições de vida, pessoas sem perspectivas de vida devido à pobreza, à falta de condições básicas de subsistência, às desigualdades e ao desemprego, dentre outras situações, são fatores propulsores que requerem uma maior preocupação e ensejam, numa perspectiva humanista, um olhar para uma nova realidade e a adoção de novas posturas que contemplem o fenômeno migratório como um direito humano, de modo que a regularização da migração possa ser um caminho viável para a inclusão social do imigrante.

Resta óbvio que questões e preocupações concernentes à soberania e à segurança nacional não podem ser descartadas e nem mesmo menosprezadas; mas por outro lado não podem servir como justificativas para o desrespeito dos direitos humanos dos imigrantes.

A realidade dos direitos humanos e dos direitos fundamentais é inafastável. Trata-se de direitos que devem ser efetivados em favor de todos, inclusive dos migrantes. O que se espera é que o Projeto de Lei n. 2516/2015 seja aprovado e implementado, substituindo assim o ultrapassado Estatuto do Estrangeiro e, sobretudo, que ao imigrante seja concedida a dignidade que lhe é inerente, simplesmente pelo fato de ser um humano, tal qual o nacional deste ou daquele país.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *Relatório do ACNUR revela 60 milhões de deslocados no mundo por causa de guerras e conflitos*. Disponível em: <<http://goo.gl/pIRmUv>>. Acesso em 30 jul. 2016.

BRASIL. *Anteprojeto da Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil*. Comissão de Especialistas (criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013). Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>>. Acesso em 30 jul. 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 30 jul. 2016.

BRASIL. *Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815compilado.htm>. Acesso em 30 jul. 2016.

BRASIL. *Perfil Migratório do Brasil 2009*. Ministério do Trabalho e Emprego. Organização Internacional para as Migrações. Setembro, 2010. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/trab_estrang/perfil_migratorio_2009.pdf> Acesso em 15 jun. 2014.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 2.516/2015*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>>. Acesso em 30 jul. 2016.

CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do Estrangeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CRISPIM, Denise. *São Paulo aprova lei municipal que garante acesso a serviços públicos para refugiados e migrantes*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/sao-paulo-aprova-lei-municipal-que-garante-acesso-a-servicos-publicos-para-refugiados-e-migrantes/>> Acesso em 30 jul. 2016.

MENEGUETTI, Luciano (Org.). *O Brasil e o Direito Internacional: conflitos e convergências*. São Paulo: Boreal, 2015.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de Moraes; PIRES JR., Paulo Abrão; GRANJA, João Guilherme de Lima; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. De estrangeiro à cidadão: Lei de migrações propõe acabar com legado da ditadura sobre o tema. In. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-04/lei-migracoes-propoe-acabar-legado-ditadura-tema>>. Acesso em 30 jul. 2016.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, André de Carvalho; MENEZES, Wagner (Orgs.). *Direito Internacional Privado e a Nova Cooperação Jurídica Internacional*. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.