

DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO À LEI DE MIGRAÇÃO: AVANÇOS E EXPECTATIVAS

Carolina de Abreu Batista Claro¹

SINOPSE

O artigo discute as mudanças da Lei nº 13.445 de 2017 (Lei de Migração) em relação à Lei nº 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), revogada pelo novo diploma legal sobre migrações internacionais no Brasil. Por meio da análise legislativa comparada e da literatura jurídica, são discutidos os fundamentos, objetos, destinatários, documentos de viagem, vistos e políticas nos dois diplomas legais para identificar os principais avanços da nova lei.

Palavras-chave: migração internacional; estatuto do estrangeiro; lei de migração; Brasil.

ABSTRACT

The article discusses the changes introduced by the Law n. 13.445 of 2017 (Migration Law) in comparison to the Law n. 6.815 of 1980 (Statute of the Alien), the latter revoked by the new legislation on international migration in Brazil. Based on a legal comparative analysis and the literature, this article explores the foundations, objects, recipients, travel documents, visas and policies of both laws to identify the main improvements achieved by the new legislation.

Keywords: international migration; statute of the alien; migration law; Brazil.

JEL: K33.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da sua história recente, o Brasil instituiu quatro leis migratórias principais que refletiam o pensamento e o contexto político sobre as migrações internacionais de suas épocas.² As migrações ora foram vistas sob a perspectiva de incentivo à colonização e à mão de obra estrangeira, ora sob o manto da restrição de entrada ou da limitação de direitos à população imigrante no país (Seyferth, 2002).

A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro),³ regulamentada pelo Decreto nº 88.715, de 10 de dezembro de 1981, foi criada durante o período militar e tinha como principal função resguardar a soberania nacional e os interesses brasileiros diante da possível ameaça estrangeira. O imigrante, então, era visto como potencial inimigo para o país e sua população, visão que permeou toda a normativa jurídica de estrangeiros da época. Diante da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e das novas dinâmicas migratórias tanto de quanto para o país, o estatuto logo se tornou obsoleto e demandou mudanças, as quais vieram de maneira mais célere por meio de normas infralegais. As resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e de portarias interministeriais dos ministérios da

1. Doutora em direito internacional pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* <cclaro@gmail.com>.

2. Entre os séculos XIX e a primeira metade do século XXI, o país tinha 287 normas de diversos níveis hierárquicos que trataram do tema das migrações internacionais. Quatro delas, no entanto, dispunham integralmente sobre migrações (Claro, 2015).

3. Ver Brasil (1980).

Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores deram vazão parcial à demanda legal, uma vez que os mecanismos legislativos de criação de uma nova lei estavam em descompasso com a necessidade de soluções dos casos concretos não contemplados pela lei em vigor.

Sob a perspectiva de direitos humanos, não apenas o marco normativo constitucional de 1988 passou a se preocupar mais incisivamente com direitos e garantias fundamentais, mas também o fortalecimento jurídico internacional se consolidou em tratados de direitos humanos na década de 1990 (Alves, 2001). Passou a imperar também a visão de que os imigrantes são detentores de direitos, não apenas de obrigações e limitações da sua vida civil enquanto residentes no país, como proclamava o Estatuto do Estrangeiro.

Em 2013, a alteração normativa da principal lei sobre migrações tomou forma com a aprovação do Projeto de Lei nº 288, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, que veio a ser base da nova legislação migratória brasileira. Entre apelos da sociedade civil organizada e possíveis retrocessos defendidos por alas mais conservadoras do Executivo e do Legislativo, a Lei de Migração foi aprovada em 24 de maio de 2017 sob o nº 13.445.⁴ Nascia, então, o novo diploma legal sobre migrações internacionais no Brasil.

A lei entrou em vigor 180 dias após sua aprovação e foi instrumentalizada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017,⁵ o qual passou a vigorar em 21 de novembro daquele ano. O texto final da Lei de Migração sofreu dezoito vetos que importavam em maior proteção jurídica para os imigrantes, a exemplo dos indígenas em áreas de fronteira e anistia para imigrantes indocumentados.⁶ Não obstante, a lei se mostrou intocada na sua essência, embora seu decreto regulamentador não tenha sido isento de críticas (Simioni e Vedovato, 2018).

Considerando os dois marcos legais principais sobre migrações internacionais no Brasil, este artigo faz uso da legislação, da literatura jurídica e de instrumentos jurídicos internacionais para comparar pontos específicos dos textos do Estatuto do Estrangeiro e da Lei de Migração. O objetivo é identificar as principais diferenças entre as duas recentes normas jurídicas sobre migrações internacionais no país.

2 DESTINATÁRIOS DA LEI

A nacionalidade, representada pelo vínculo jurídico-político que uma pessoa mantém com um ou mais Estados (Rezek, 1986; Gyulai, 2017), permeia todo o tema das migrações internacionais, uma vez que determina a extensão e os limites das obrigações estatais para com as pessoas. A partir da nacionalidade, determina-se o pertencimento do ser humano a um espaço geográfico delimitado e político.

Esse vínculo é utilizado como um dos fundamentos do direito internacional (Mancini, 2003) e distingue “nós” e “eles”, uma vez que o estrangeiro, o imigrante, é identificado pelo não pertencimento àquele determinado grupo social. São nacionais aquelas pessoas que adquiriram a nacionalidade de acordo com as leis internas de cada país, ao passo que, por exclusão, estrangeiros são os não nacionais (Fraga, 1985; Cahali, 1983; Ramos, 2008).

4. Ver Brasil (2017b).

5. Ver Brasil (2017c).

6. Em migrações internacionais, a anistia representa o “perdão” da situação irregular do imigrante por meio da regularização migratória isenta de penalidades administrativas, como o pagamento de multas e a deportação do imigrante irregular ou indocumentado do país.

Diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração são observadas logo nos seus títulos: enquanto o estatuto usa a terminologia estrangeiro, a lei utiliza migrante. Ao passo que a lei revogada via o imigrante como o “outro”, o “estranho”, o “alienígena”, a nova lei parte da premissa da acolhida da pessoa em mobilidade, em sintonia com o léxico mais atual sobre o tema (Cavalcanti *et al.*, 2017). Embora sinônimas, a palavra estrangeiro é mais restrita, uma vez que representa “um indivíduo que não tem a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra presente” (IOM, 2019, p. 6). Migrante, por sua vez, inclui não apenas o não nacional, como também pessoas que se deslocam no espaço geográfico de um mesmo país (migrante interno), e pessoas apátridas, aquelas que não têm nacionalidade de nenhum Estado.

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro limita sua aplicação aos não nacionais brasileiros, sem indicar qualquer definição, a Lei de Migração se destina a pessoas em cinco situações diversas: *i*) imigrante, o não nacional; *ii*) emigrante, para brasileiros residentes no exterior; *iii*) residente fronteiriço, para pessoas que residem em áreas de fronteira e realizam migração pendular ao território brasileiro para fins de estudo, trabalho, comércio e atos da vida civil, por exemplo; *iv*) visitante, para não nacionais com estada de curta duração; e *v*) pessoas apátridas (quadro 1).

QUADRO 1

Destinatários do Estatuto do Estrangeiro e da Lei de Migração

Estatuto do Estrangeiro	Lei de Migração
Estrangeiros (não nacionais)	Art. 1º, § 1º. Para os fins desta lei, consideram-se: II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV – residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

Elaboração da autora.

A definição dos sujeitos destinatários da lei é importante para fins não apenas de explicação sobre os grupos a serem protegidos pela norma, mas, sobretudo, para fins de interpretação da lei para quem irá aplicá-la. Assim, o legislador não quer deixar dúvidas sobre quem são os destinatários e protagonistas da Lei de Migração, de maneira muito mais ampla do que aquela então contemplada pelo Estatuto do Estrangeiro.

Ao mesmo tempo que inova na amplitude de sujeitos, a lei deixa de dispor sobre as migrações internas, forçadas ou voluntárias, especialmente no que diz respeito à incorporação dos Princípios Norteadores do Deslocamento Interno (1998) no seu texto. Esse importante instrumento não vinculante de direito internacional foi estabelecido no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) para dispor sobre os direitos das pessoas deslocadas forçadamente dentro do seu país de origem, o que implicaria no reconhecimento de maiores obrigações estatais para vítimas de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos e de desastres naturais ou antropogênicos (Kalin, 2014).

Ao ser promulgada, a lei também sofreu vetos, como aquele ao inciso I do art. 1º, §1º, que definia o termo migrante como “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”. A definição está em consonância com a literatura especializada, segundo a qual migrante é “um termo guarda-chuva não definido no direito internacional” (IOM, 2019, p. 130), que inclui diversas

categorias jurídicas de pessoas em mobilidade no espaço geográfico. A justificativa presidencial de veto à definição de pessoa migrante explica que:

o dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu art. 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional (Brasil, 2017a).

De fato, e como entendido pela própria literatura especializada, o conceito de pessoa migrante é amplo. Justifica-se não apenas pela dificuldade de se chegar a uma denominação comum sobre ele, mas sobretudo porque interessa à lei e à ordem pública a não exaustão e a não limitação de categorias de pessoas em situação migratória para que eventuais novos fluxos migratórios possam ser amparados pela norma jurídica. Isso significa que, quanto mais amplo o conceito, mais pessoas poderá abranger em situações outrora não previstas pelo legislador. Isso facilita a adaptação da lei às novas realidades sociais de cada tempo ao evitar lacunas jurídicas sobre situações futuras, que de outra forma não seriam contempladas pela legislação migratória.

Ademais, não faz sentido argumentar que o art. 5º da CF/1988 limita a igualdade de direitos aos imigrantes residentes e documentados, uma vez que o próprio *caput* do artigo menciona que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, antes de mencionar garantia de direitos “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país” (Brasil, 1988). Nesse caso, a interpretação *pro homine* e consoante com a defesa de direitos humanos, consagrada no mesmo art. 5º, deve entender o conceito de residência de forma ampla, no sentido de morada, não da limitação legal daqueles imigrantes que obtiveram autorização de residência nos termos da Lei de Migração.

Afinal, independentemente da condição migratória, todo imigrante tem invioláveis o direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, conforme preconiza a CF/1988. Em que pesem a aplicabilidade dos direitos humanos e as obrigações internacionais do Brasil, a única limitação válida à igualdade de direitos entre brasileiros e imigrantes é aquela disposta no seu art. 12, § 3º, ao mencionar cargos privativos de brasileiro nato (presidente e vice-presidente da República, presidente da Câmara dos Deputados, presidente do Senado Federal, ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, membros da carreira diplomática, oficiais das Forças Armadas e ministro de Estado e Defesa).

A limitação de quem pode ocupar os cargos mais altos da administração estatal, a partir do critério de nacionalidade originária,⁷ apresenta-se como costume internacional e se justifica na história do direito de modo a proteger o país de possíveis anexações por autoridades estrangeiras.

7. A nacionalidade originária é aquela adquirida a partir do nascimento; a nacionalidade derivada é adquirida a qualquer momento da vida depois do nascimento, podendo ser reconhecida de diversas formas de acordo com a lei interna e os tratados internacionais. No sistema brasileiro, o brasileiro nato é aquele que adquiriu a nacionalidade ao nascer, e o brasileiro naturalizado é aquele que a adquiriu posteriormente ao longo da sua vida. De acordo com o texto constitucional, a limitação de direitos para cargos privativos aplica-se para brasileiros naturalizados, assim como para os não nacionais brasileiros.

3 PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS DA NOVA LEI

Os fundamentos⁸ da norma jurídica dizem respeito aos seus alicerces, às suas bases, enquanto seus pressupostos⁹ refletem o ponto de vista, as lentes sob as quais o Estado vê seus destinatários. A Lei de Migração parte da premissa de que o Estado tem obrigações para com a pessoa migrante, ao mesmo tempo que prevê direitos e obrigações para os sujeitos das migrações internacionais. Por esse motivo, a lei é calcada nos direitos das pessoas migrantes, não mais sob a vertente da segurança e do interesse nacionais, como pregava o Estatuto do Estrangeiro.

Ao buscar regulamentar a ação estatal por meio da prevalência dos direitos humanos, a lei invoca a CF/1988. Também recorre às normas infraconstitucionais de direitos humanos, aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e aos princípios e costumes do direito internacional em matéria de direitos humanos (quadro 2), sejam eles amplos e aplicáveis para toda e qualquer pessoa, ou aqueles específicos, destinados às pessoas migrantes.

QUADRO 2

Perspectivas do Estatuto do Estrangeiro e da Lei de Migração

	Estatuto do Estrangeiro	Lei de Migração
Objeto da lei	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o CNlg. Art. 1º. Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.	Institui a Lei de Migração. Art. 1º. Esta lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país, e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.
Aplicação da lei	Art. 2º. Na aplicação desta lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem como à defesa do trabalhador nacional. Art. 3º. A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.	Art. 2º. Esta lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares. Art. 111. Esta lei não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por tratados vigentes no Brasil e que sejam mais benéficos ao migrante e ao visitante, em particular os tratados firmados no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Elaboração da autora.

Identificar uma legislação em perspectiva de direitos humanos consiste em pautá-la no paradigma de tratados e normas domésticas de direitos inerentes às pessoas. Isso ocorre em oposição à perspectiva do direito internacional clássico, que via o nacional como extensão do Estado, quando qualquer violação dos direitos dos estrangeiros seria uma violação direta ao país de sua nacionalidade. A perspectiva de direitos humanos, ao contrário, vê o imigrante como sujeito de direitos individualizado, não como mero vassalo do Estado do qual detém nacionalidade (Lillich, 1984).

Por isso, quando o estatuto mencionava “definir a situação jurídica do estrangeiro no Brasil” por meio da satisfação de condições para entrada, permanência e saída do território brasileiro (art. 1º), era nítida a preocupação com a soberania, a segurança e os interesses nacionais, como reafirmado ao longo daquele diploma legal.

8. Segundo o Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa, fundamento representa “aquilo que confere a alguma coisa a sua existência ou a sua razão de ser” ou “conjunto de princípios básicos que regem a organização e o funcionamento de uma atividade, uma instituição, um ramo do conhecimento etc., exprimindo sempre uma série de circunstâncias, quer jurídicas, quer de fato, em que se firmam as coisas ou em que se sancionam as ações”. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/fundamento/>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

9. Ainda segundo o mesmo dicionário, pressuposto significa aqui “ideia que se tem para a execução de algo; plano, projeto”. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/pressuposto/>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

Ao longo dos seus 141 artigos originais, o Estatuto do Estrangeiro mencionava preocupação com a segurança nacional em cinco deles (arts. 2º, 21, 65, 68 e 71), incluindo dois em que mencionava a participação da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN) como observadora no CNIg (arts. 128, § 2º e 129, § 2º). Os interesses nacionais, terminologia obscura que dependia das oscilantes políticas de governo e de Estado anteriores à redemocratização, eram expressamente mencionados em dez artigos (1º, 2º, 3º, 7º II, 21, 57 § 2º, 65, 67, 110 e 130). Os direitos dos imigrantes, contudo, ficavam limitados ao direito de defesa daqueles que seriam expulsos do país (art. 71).

O Estatuto do Estrangeiro via os direitos dos estrangeiros negativamente ao mencionar que:

- a posse ou propriedade de bens não garantia direito a nenhum tipo de visto – art. 6º;
- os documentos de estrangeiro fronteiriço não conferiam o direito de residência ou de circulação pelo país – art. 21, § 2º;
- o visto representava mera expectativa de direito de ingresso e estada no território – art. 26;
- o estrangeiro com visto permanente que se ausentasse por dois anos ou mais do Brasil teria seu registro cancelado e renunciaria expressamente, naquele ato, ao direito de retorno – art. 49;
- o imigrante português reconhecido pelo Estatuto da Igualdade teria restringidos seus direitos de assumir a responsabilidade, orientação intelectual e administrativa de empresas de televisão e radiodifusão, de ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive de navegação fluvial e lacustre, e de prestar assistência religiosa às Forças Armadas – art. 106, § 2º; e
- o direito à naturalização não era garantido ao imigrante, mesmo àquele que satisfizesse as condições determinadas pelo Estatuto do Estrangeiro – art. 121.

Ademais, “o Estatuto do Estrangeiro [...] dispensava um tratamento ao migrante que se distanciava da dignidade humana, pois negava-lhe direitos básicos, como os relativos à manifestação do pensamento e ao direito de reunião” (Simioni e Vedovato, 2018, p. 304).

A Lei de Migração menciona o interesse nacional em duas situações apenas: *i*) a perda da nacionalidade de brasileiro naturalizado após condenação transitada em julgado por atividade nociva ao interesse nacional – art. 75; e *ii*) que os valores de taxas e emolumentos consulares poderão ser ajustados de forma a preservar o interesse nacional – art. 113 § 1º. A segurança nacional, por sua vez, não é mencionada em nenhum dos 125 artigos da lei atual.

Na aplicação do Estatuto do Estrangeiro, estavam previstos os paradigmas da segurança nacional, da organização institucional, dos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, a defesa do trabalhador nacional e os interesses nacionais amplamente considerados (arts. 2º e 3º do estatuto – tabela 2). A Lei de Migração prevê a coexistência e aplicabilidade das demais normas de direito interno e internacional, especialmente dos institutos do refúgio e da proteção diplomática (arts. 2º e 111).

Amplamente considerada, a Lei de Migração tem nítido viés de direitos humanos da pessoa migrante, tanto em razão do seu texto como ao se analisar sua hierarquia jurídica, subordinada à CF/1988, e também dos tratados internacionais de direitos humanos – a maioria desses tratados está internalizada no ordenamento jurídico brasileiro no mesmo nível hierárquico que a nova lei. O Estatuto do Estrangeiro, por seu turno, não considerava os direitos humanos um tema central, embora igualmente fosse subordinado à CF/1988 e aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

4 AUTORIZAÇÃO DE INGRESSO NO TERRITÓRIO

Ultrapassar fronteiras entre Estados implica apresentar um documento de identificação válido e se submeter às regras da legislação e política migratória do país do qual não se é nacional.

Usualmente, o documento de viagem por excelência é o passaporte emitido pelo país de nacionalidade do seu portador (Dolinger, 2005). Torpey (2000, p. 4) destaca que a “invenção do passaporte” resultou na “privação da liberdade de movimento das pessoas entre certos espaços”. Isso permitiu a dependência do sistema estatal de autorização para migrar entre países.

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro dispunha de dois tipos possíveis de identificação como documentos de viagem (passaporte e *laissez-passer*), a Lei de Migração ampliou o leque de documentos. A lei passou a admitir o ingresso em território nacional de acordo com práticas já adotadas antes da sua vigência e regulamentadas por normas infralegais (quadro 3). Também normatizou a dispensa de passaporte já utilizada em tratados bi e multilaterais, em que são exigidos documentos específicos em substituição ao passaporte.

QUADRO 3

Documentos de viagem do Estatuto do Estrangeiro e da Lei de Migração

Estatuto do Estrangeiro do Estrangeiro	Lei de Migração
São documentos de viagem o passaporte para estrangeiro e o <i>laissez-passer</i> .	Art. 5º. São documentos de viagem: I – passaporte; II – <i>laissez-passer</i> ; III – autorização de retorno; IV – salvo-conduto; V – carteira de identidade de marítimo; VI – carteira de matrícula consular; VII – documento de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratado; VIII – certificado de membro de tripulação de transporte aéreo; e IX – outros que vierem a ser reconhecidos pelo Estado brasileiro em regulamento.

Elaboração da autora.

Importante notar que o inciso IX do art. 5º da Lei de Migração prevê “outros [documentos de viagem] que vierem a ser reconhecidos pelo Estado brasileiro em regulamento”. Tal dispositivo já foi utilizado antes mesmo de a lei completar seu primeiro ano de vigência: muitas pessoas de nacionalidade venezuelana não conseguiam regularizar sua situação migratória no Brasil porque o documento de identidade não apresentava filiação, item indispensável segundo a Lei de Registros Públicos (nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973).

Diante dessa situação, os ministérios da Justiça, da Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho emitiram a Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018, segundo a qual a filiação pode ser autodeclarada. Além disso, os documentos emitidos por autoridade venezuelana serão aceitos como prova de nacionalidade, mesmo que com informações diversas dos meios de prova brasileiros. Essa portaria altera a redação do art. 2º da Portaria Interministerial nº 9, de 15 de março de 2018,¹⁰ para o que segue:

§ 4º. Caso seja verificado que o imigrante esteja em situação de vulnerabilidade e impossibilitado de apresentar o documento previsto no inciso IV, em casos análogos àqueles previstos no § 2º do art. 68 do Decreto nº 9.199, de 2017, tal documentação poderá ser dispensada, hipótese em que os dados de filiação serão autodeclarados pelo requerente.

10. Ver Brasil (2018b).

§ 5º. A autodeclaração de filiação de que trata o § 4º será antecedida dos cuidados mencionados no § 2º, quando se tratar de imigrante menor de dezoito anos que esteja desacompanhado ou separado de seu representante legal. (Brasil, 2018a).

Além de documento de identificação, é necessária a autorização do Estado estrangeiro para ingressar no seu território, o que pode ocorrer a partir do visto ou por sua isenção em razão de acordo bi ou multilateral que dispense sua exigência. O visto é a autorização de entrada aposta ao passaporte; ela gera expectativa de direito e não implica em garantia de ingresso no território do país do qual o imigrante não possui nacionalidade (Dolinger, 2005).

O Estatuto do Estrangeiro indicava sete tipos de visto – de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático. A Lei de Migração, por seu turno, simplificou os vistos em cinco: visto de visita, que abrange os vistos de trânsito e de turista da norma revogada; visto temporário; e os três vistos ligados às atividades diplomáticas – de cortesia, oficial e diplomático (quadro 4).

QUADRO 4

Tipos de vistos do Estatuto do Estrangeiro e da Lei de Migração

Estatuto do Estrangeiro	Lei de Migração
<p>Trânsito</p> <p>Art. 8 O visto de trânsito poderá ser concedido ao estrangeiro que, para atingir o país de destino, tenha de entrar em território nacional.</p> <p>§ 1º O visto de trânsito é válido para uma estada de até 10 (dez) dias improrrogáveis e uma só entrada.</p> <p>§ 2º Não se exigirá visto de trânsito ao estrangeiro em viagem contínua, que só se interrompa para as escalas obrigatórias do meio de transporte utilizado.</p>	<p>Visita</p> <p>Art. 13. O visto de visita poderá ser concedido ao visitante que venha ao Brasil para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, nos seguintes casos:</p> <p>I – turismo;</p> <p>II – negócios;</p> <p>III – trânsito;</p> <p>IV – atividades artísticas ou desportivas; e</p> <p>V – outras hipóteses definidas em regulamento.</p> <p>§ 3º O visto de visita não será exigido em caso de escala ou conexão em território nacional, desde que o visitante não deixe a área de trânsito internacional.</p>
<p>Turista</p> <p>Art. 9º O visto de turista poderá ser concedido ao estrangeiro que venha ao Brasil em caráter recreativo ou de visita, assim considerado aquele que não tenha finalidade imigratória, nem intuito de exercício de atividade remunerada.</p>	<p>Temporário</p> <p>Art. 14º. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:</p> <p>I – o visto temporário tenha como finalidade:</p> <p>a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;</p> <p>b) tratamento de saúde;</p> <p>c) acolhida humanitária;</p> <p>d) estudo;</p> <p>e) trabalho;</p> <p>f) férias-trabalho;</p> <p>g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;</p> <p>h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;</p> <p>i) reunião familiar; e</p> <p>j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado.</p> <p>II – o imigrante seja beneficiário de tratado em matéria de vistos; e</p> <p>III – outras hipóteses definidas em regulamento.</p>
<p>Temporário</p> <p>Art. 13º. O visto temporário poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil:</p> <p>I – em viagem cultural ou em missão de estudos;</p> <p>II – em viagem de negócios;</p> <p>III – na condição de artista ou desportista;</p> <p>IV – na condição de estudante;</p> <p>V – na condição de cientista, pesquisador, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro;</p> <p>VI – na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira;</p> <p>VII – na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa; e</p> <p>VIII – na condição de beneficiário de bolsa vinculada a projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação concedida por órgão ou agência de fomento.</p>	
<p>Permanente</p> <p>Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.</p> <p>Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos.</p>	-
<p>Cortesia, oficial e diplomático</p> <p>Art. 19. O Ministério das Relações Exteriores definirá os casos de concessão, prorrogação ou dispensa dos vistos diplomáticos, oficial e de cortesia.</p>	<p>Cortesia, oficial e diplomático.</p> <p>Art. 16. Os vistos diplomático e oficial poderão ser concedidos a autoridades e funcionários estrangeiros que viajem ao Brasil em missão oficial de caráter transitório ou permanente, representando Estado estrangeiro ou organismo internacional reconhecido.</p>

Elaboração da autora.

As maiores novidades da nova lei em relação aos vistos foram a formalização de vistos temporários para tratamento de saúde e a acolhida humanitária, ambos presentes em normas infralegais do CNIg durante a vigência do estatuto. O visto de acolhida humanitária pode ser entendido dentro da proteção humanitária complementar, em que a definição de pessoa refugiada da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e da Lei nº 9.474, de 1997 (Lei de Refúgio), não seriam, em tese, aplicáveis para fins de proteção doméstica e internacional (Godoy, 2011).

No quesito documentação, a lei, então, é mais ampla que o revogado estatuto. Não apenas simplificou os tipos de vistos antes existentes, mas também formalizou definitivamente os vistos para tratamento de saúde e para acolhida humanitária como expressões do viés de direitos humanos da pessoa migrante trazido pela nova lei.

5 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Em que pesem as políticas migratórias e as políticas públicas para a população migrante, o Estatuto do Estrangeiro apenas mencionava o termo política em conotação negativa: proibia o exercício de atividade de natureza política por estrangeiros (art. 107); a entrada e permanência do imigrante seriam prioritárias para trabalhadores migrantes qualificados, em atenção à Política Nacional de Desenvolvimento (art. 16); e seria passível de expulsão o estrangeiro que atentasse contra a ordem política do país (art. 65).

Não há dispositivos indicando o estabelecimento de políticas públicas para imigrantes, uma vez que todo o texto normativo do Estatuto do Estrangeiro tinha conotação restritiva – a escrita jurídica é claramente direcionada às proibições e aos impedimentos legais que recaíam sobre estrangeiros no Brasil. A Lei de Migração, entretanto, menciona amplamente – e de forma positiva – o viés de políticas públicas para a população migrante no sentido do alcance dos direitos indicados na lei e também na CF/1988. Deixou-se de lado, então, outro aspecto de negação de direitos do estatuto para alcançar a perspectiva das garantias de direitos humanos em consonância com o texto constitucional e as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

De forma inovadora, a Lei de Migração traça os princípios e as diretrizes para o que virá a ser a política migratória brasileira – seja formalizada em decreto específico, seja conduzida a partir da interpretação da normativa existente sobre o tema, como já ocorre (quadro 5).

QUADRO 5

Princípios norteadores do Estatuto do Estrangeiro e da Lei de Migração

Estatuto do Estrangeiro	Lei de Migração
I – Soberania nacional;	I – Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II – Repressão e prevenção de xenofobia, racismo e quaisquer formas de discriminação; III – Não criminalização da migração; IV – Não discriminação da entrada irregular no território; V – Igualdade de tratamento e oportunidade;
II – Interesse nacional;	VI – Promoção de entrada regular e de regularização documental; VII – Acolhida humanitária; VIII – Desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; IX – Garantia do direito à reunião familiar;
III – Ordem pública.	X – Inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI – Acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII – Promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII – Diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; XIV – Fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas; XV – Cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; XVI – Integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; XVII – Proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; XVIII – Observância ao disposto em tratado; XIX – Proteção ao brasileiro no exterior; XX – Migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas; XXI – Promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e XXII – Repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Elaboração da autora.

Os princípios da política migratória brasileira, enunciados no art. 3º da lei, podem ser agrupados da seguinte forma:

- princípios gerais de direito internacional (observância ao disposto em tratado, cooperação internacional);
- princípios de direito internacional dos direitos humanos (universalidade, indivisibilidade, interdependência, igualdade de tratamento, não discriminação, direito ao desenvolvimento, proteção integral e atenção ao superior interesse da criança, entre outros); e
- princípios de direitos humanos relacionados às migrações internacionais (não criminalização da migração, acolhida humanitária, garantia do direito à reunião familiar, inclusão social, laboral e produtiva do migrante, repúdio às expulsões e deportações coletivas, acesso aos serviços públicos etc.).

No que tange às políticas públicas voltadas para a população migrante, o art. 3º, XIII, da Lei de Migração dialoga com práticas vigentes de participação social no estabelecimento, na promoção e no monitoramento das políticas públicas destinadas à população migrante. Ele menciona o “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante” (Brasil, 2017b), aplicado tanto no âmbito de órgãos colegiados, como o CNIg e o CONARE, quanto nos comitês estaduais e municipais sobre migração e refúgio, além da I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (I COMIGRAR), ocorrida em 2014 (Claro e Fauth Júnior, 2015).

No Estatuto do Estrangeiro, em contrapartida, pode-se inferir que aquela norma jurídica foi regida pelos princípios de: *i*) soberania nacional; *ii*) interesse nacional; e *iii*) ordem pública. Considerando a subjetividade e volatilidade desses princípios, as políticas de governo poderiam dar margem interpretativa dúbia, não necessariamente voltada para o respeito dos direitos das pessoas migrantes no país.

Em termos de interpretação da norma ou de dúvidas sobre sua aplicabilidade, vale lembrar que esses fundamentos ou princípios norteadores vão indicar a direção que a norma deve seguir. É por isso que a base da nova lei em direitos humanos é tão importante para a prática das migrações internacionais no país. Pode-se afirmar, dessa forma, que a Lei de Migração constitui uma mudança de paradigma em relação ao Estatuto do Estrangeiro (Cavalcanti *et al.*, 2017; Jardim, 2017).

6 CONCLUSÕES

A Lei de Migração, que revogou o Estatuto do Estrangeiro, difere dele em forma e conteúdo. Enquanto o estatuto partia do pressuposto de que o imigrante era o “outro”, o “estranho”, e recaía sobre ele restrições de direitos baseadas em segurança nacional e interesse público, a lei é alicerçada na garantia e promoção dos direitos humanos, e contém linguagem mais positiva do que a do Estatuto. Essa diferença crucial entre os fundamentos do revogado estatuto e da lei em vigor é refletida desde o título da nova legislação até a sua essência, representando uma mudança de paradigma entre a perspectiva do interesse e da soberania nacionais para o viés de direitos humanos da pessoa migrante.

A Lei de Migração simplifica os vistos com relação ao Estatuto do Estrangeiro e formaliza as categorias de visto temporário para tratamento de saúde e de visto temporário de acolhida humanitária, antes estabelecidos por normas infralegais diante das lacunas do estatuto. Em matéria de políticas, a lei estabelece os princípios e diretrizes da política migratória brasileira e faz alusões às políticas públicas para a população migrante, temas não contemplados no estatuto.

Ademais, a lei é voltada para imigrantes, emigrantes, residentes fronteiriços, visitantes e apátridas, ao passo que o estatuto era dirigido aos estrangeiros enquanto não nacionais do Estado. Ela também inova nos temas da apatridia, normatizada pela primeira vez na legislação brasileira, e na proteção do emigrante brasileiro por meio de competências que já vigoravam em normas infralegais.

A lei, ainda, difere do estatuto ao estabelecer diferenças entre retirada compulsória do imigrante (repatriação, deportação e expulsão) e temas de cooperação internacional em matéria penal (extradição e transferência de pessoas condenadas) que antes, na vigência do estatuto, estavam dispostos no mesmo capítulo em dissonância com a prática internacional mais recente.

Apesar de a Lei de Migração ser bastante progressista no que diz respeito à garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes, os vetos presidenciais à lei representaram perdas em temas importantes, como a livre circulação de indígenas em áreas fronteiriças e na anistia para imigrantes indocumentados. Não obstante, ela tem-se provado positiva e eficaz, e vem respondendo aos desafios do seu tempo.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.
- BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial**, Brasília, 21 ago. 1980. Seção 1.

- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.
- _____. Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial**, Brasília, 25 maio 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/30NoPo5>>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- _____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial**, Brasília, 25 maio 2017b. Seção 1.
- _____. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial**, Brasília, 21 nov. 2017c.
- _____. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. **Diário Oficial**, Brasília, n. 51, p. 57, 15 mar. 2018a. Seção 1.
- _____. Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018. Altera a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. **Diário Oficial**, Brasília, n. 166, p. 32, 28 ago. 2018b. Seção 1.
- CAHALI, Y. S. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.
- CAVALCANTI, L. *et al.* **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Ed. UnB, 2017.
- CLARO, C. de A. B. As migrações internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. **Cadernos do Observatório**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 119-210, 2015.
- CLARO, C. de A. B.; FAUTH JÚNIOR, S. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: VASCONCELOS, A. M. N.; BOTEGA, T. (Orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 75-103.
- DOLINGER, J. **Direito internacional privado: parte geral**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- FRAGA, M. **O novo estatuto do estrangeiro comentado: lei nº 6.815, de 19.8.80, alterada pela Lei nº 6.924, de 9.12.81**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- GODOY, G. G. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, A. de C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. de. **Sessenta anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011, p. 45-68.
- GYULAI, G. Nacionalidade. In: CAVALCANTI, L. *et al.* **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Ed. UnB, p. 517-528, 2017.
- IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Glossary on migration**. 3rd ed. Geneva: IOM, 2019.
- JARDIM, T. D. M. A lei migratória e a inovação de paradigmas. **Caderno de Debates: refúgio, migrações e cidadania**, Brasília, v. 12, n. 12, p. 17-46, dez. 2017.
- KALIN, W. Internal displacement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. *et al.* (Orgs.). **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 163-175.
- LILLICH, R. B. **The human rights of aliens in contemporary international law**. Manchester: Manchester University Press, 1984. (Melland Schill Monographs in International Law).
- MANCINI, P. S. **Direito internacional**. Ijuí: Unijuí, 2003.

RAMOS, A. de. C. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. *In*: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (Orgs.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 721-745.

REZEK, F. Le droit de la nationalité. **Recueil des Cours**, Haye, v. 198, 1986.

SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 53, p. 117-149, mar./maio 2002.

SIMIONI, R. L; VEDOVATO, L. R. A migração fronteiriça no Brasil: os desafios da nova Lei de Migração, vetos e regulamento. *In*: BAENINGER, R.; CANALES, A. (Coord.). **Migrações fronteiriças**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018.

TORPEY, J. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.