

ESTATUTO DO ESTRANGEIRO: DIRETRIZ DA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATÓRIA NO BRASIL

Pedro Henrique Gallotti Kenicke¹

Resumo: Este estudo serve para realçar a importância da lei 6.815/1980, o conhecido Estatuto do Estrangeiro, não apenas como lei regulamentadora da entrada e saída de migrantes internacionais no país, mas também como vértice ideológico das ações governamentais para a promoção e proteção dos migrantes. Apresenta-se a lei 6.815/1980 como um dos últimos legados legislativos do regime-civil militar que governou o Brasil entre 1964 e 1985. Seu fundamento ultranacionalista, calcado na antiga doutrina da segurança nacional, determina, portanto, a diretriz da política pública das migrações do Brasil. Desse modo, deve o Estatuto do Estrangeiro ser revogado em benefício de novo Estatuto das Migrações justificado no paradigma do desenvolvimento humano.

Palavras-Chave: Estatuto do estrangeiro, migração internacional, segurança nacional, lei 6.815/1980.

THE FOREIGNER ACT: GUIDELINE OF BRAZIL'S MIGRATORY POLICY

Abstract: This essay has the objective to stress the importance of the law 6.815/1980, the famous Foreigner Act, not just as a regulatory act for entry and exit of international migrants in the State, but also as the ideological core of governmental actions to the promotion and protection of migrants. It shows the law

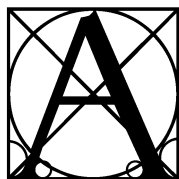
¹ Mestrando em Direito do Estado na Universidade Federal do Paraná (UFPR-Brasil). Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR (NINC-UFPR). Pesquisador e Advogado no escritório Clèmerson Merlin Clève Advogados Associados.

6.815/1980 as one of the civil-military regime's last legal legacies, which had ruled Brazil between 1964 and 1985. The ultranationalist ground of this law, set up on the basis of the old national security doctrine, determines, therefore, the guideline of Brazilian migrations policy. Thus, it is necessary the repeal of the Foreigner Act to the benefit of a new Migrations Act justified by the human development paradigm.

Keywords: Foreigner act, international migration, national security, law 6.815/1980

Sumário: 1. Introdução; 2. O conceito de política pública e a política pública migratória no Brasil; 3. O Estatuto do Estrangeiro como vértice da política pública migratória brasileira; 4. Da necessidade da alteração legislativa; 5. Enfim, a “renovação de credenciais” continua; 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO



lei 6.815/1980, que representa a frente legal mais recente para a política migratória brasileira, foi introduzida na ordem jurídica brasileira durante a vigência da Constituição de 1967/1969.² Sendo produto do período político autoritário (1964-1985), a lei, denominada de Estatuto do Estrangeiro, tem sua base fundada na antiga doutrina da segurança nacional, ideologia que contribuiu para o estabelecimento e manutenção do

²A Constituição de 1967 dispôs sobre alguns tópicos quanto ao migrante, incluindo o art. 153 dos Direitos e Garantias Individuais. No entanto, André de Carvalho Ramos explica que “o fluxo imigratório começou a perder fôlego e o tema passou a não mais figurar na agenda política” (RAMOS, André de Carvalho. *Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e is direitos dos estrangeiros em situação irregular*. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 729).

governo da ditadura.³ Tratando-se de uma normativa nacional com pretensão de disciplinar a vida do estrangeiro no Brasil, regulando direitos e deveres, a lei 6.815/1980 orienta as ações da política pública migratória do país. É possível dizer, então, que o diploma legal apresenta-se como o vértice do sistema jurídico migratório que o governo brasileiro aplica por meio de sua ossatura institucional. O Poder Executivo, hoje, em função da referida lei, está impedido de desenhar uma política migratória integral, com capacidade para cuidar do imigrante (aí incluídos os asilados), assim como do emigrante, a partir das coordenadas estabelecidas pelos desafios do nosso tempo. É tempo, portanto, de providenciar uma nova lei.

Vive-se no Brasil, quando se trata da legislação relativa às migrações internacionais, ainda nos idos da década de 1980. Note-se que nas décadas de 1980 e 1990, após a fundação da Nova (ou Quarta) República, o Brasil passou por um momento que Gelson Fonseca Junior denominou de “renovação de credenciais”, pois foi o período da desconstrução das instituições da ditadura e da construção de novas em consonância com o direito internacional dos direitos humanos.⁴ O Estatuto do Estrangeiro, entretanto, sobreviveu.

Cumprido, agora, sob o regime democrático e com fundamento nos direitos humanos, e tendo a Constituição de 1988 como marco jurídico fundamental, providenciar novo estatuto que preze, acima de tudo, pela promoção dos direitos dos migrantes. A fim de que isso aconteça, a nova lei de migração deve compreendida não apenas como instrumento normativo que dispõe sobre os procedimentos de controle de entrada e saída e das condições de permanência e expulsão do migrante,

³ BORGES, Nilson. A doutrina da segurança nacional e os governos militares. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Coords.). *O Brasil republicano: o tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. I. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 31.

⁴ FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

mas, antes, como o eixo central, político e ideológico, determinante da emergência de uma renovada política pública migratória do Brasil.

2. O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA E A POLÍTICA PÚBLICA MIGRATÓRIA NO BRASIL

Maria Paula Dallari Bucci lembra que uma política pública pode ter diferentes bases legais. Entretanto, a autora demonstra que é necessário preencher algumas condições para a identificação das “expressões jurídicas das políticas públicas”, como notar que nem todo plano nacional denominado “política” é considerado um programa de ação governamental, este identificado como política pública, e que nem todo direito é permeado pela política – apenas aquele que seja *policy* ou programa de governo.⁵

Desse modo, para Bucci, as políticas públicas constituem-se em metas, resultados e diretrizes, pois são conjunto de medidas coordenadas, cujo escopo é movimentar a máquina do governo para realizar objetivo de ordem pública ou concretizar um direito. Além disso, a política pública pode também ser reconhecida como ação estratégica ao incorporar “elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional” e os projetar para o futuro mais próximo.⁶

Nesse contexto, pode-se dizer que temos, entre nós, uma política pública brasileira de migrações. Ela, todavia, está circunscrita a um modelo ultrapassado e desafia mudança. Aliás, diante da falta de legitimidade do diploma legislativo

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 01 e 11.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14 e 19.

que lhe dá suporte, pode-se afirmar que não há no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal, uma política pública das migrações que guarde sintonia com os objetivos e princípios constitucionais. O que se tem, na verdade, é uma política que tem implicado “desgovernança institucional”,⁷ uma desgovernança decorrente da confusa desconcentração de órgãos que cuidam da situação dos migrantes, sendo incrementada pela falta de uma nova legislação racionalizadora da *policy* das migrações.

O governo, à falta de um novo Estatuto das Migrações para pautar sua política migratória, vai executando suas tarefas como pode, muitas vezes amparado em atos normativos infra-legais como decretos da Presidência da República, resoluções do Conselho Nacional de Imigração, assim como portarias da Polícia Federal e do Ministério do Trabalho e Emprego.⁸ Ao se entender que as políticas públicas visam a racionalização técnica da ação do poder público para a realização de objetivos determinados,⁹ percebe-se que não há uma política migratória brasileira centralizada e racional que possa ser designada como política pública. Logo, a política migratória calcada em lei ultrapassada não corresponde aos novos desafios, econômicos e sociais que se abrem com a distinta realidade social do Brasil e sua projeção internacional.

⁷ Termo usado pelo representante do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva, no IV Seminário da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (UFPR: 30.09.2013 - 1º.10.2013), para determinar a situação atual dos órgãos destinados a cuidar da migração no país.

⁸ No mesmo sentido, SICILIANO, André Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. São Paulo: USP-IRI, 2013, p. 32. O autor observa que “há uma profusão de dispositivos, descoordenados, que foram editados de maneira isolada, para responder a questões pontuais de conjuntura, de modo que não há coesão nem coerência entre as normas que demarcam a política brasileira para as migrações.” (p. 33).

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 25-31

3. O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO COMO VÉRTICE DA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

O Estatuto do Estrangeiro guia as ações das políticas públicas do governo relacionadas com o controle da entrada e da saída de migrantes. Sua base ultranacionalista,¹⁰ calcada na ideologia da antiga doutrina da segurança nacional,¹¹ representa entrave para o estabelecimento de relações migratórias consistentes e para a direção de uma política pública migratória inclusiva, que dê oportunidades para o desenvolvimento das capacidades do migrante. O Estatuto do Estrangeiro define o migrante por exclusão¹² e regula sua entrada a partir de condi-

¹⁰ Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

¹¹ “Vinculando segurança externa a segurança interna, os formuladores da Doutrina no Brasil criam no imaginário dos estagiários (é como são chamados, ainda hoje, os alunos da Escola) a concepção de que o inimigo interno está infiltrado em toda a sociedade brasileira, agindo organizadamente para tomar o poder e, assim, transformar o Brasil num República totalitária. O inimigo interno, isto é, todo aquele que não se pronuncia a favor do regime e dos *ideais revolucionários*, seduzido por *ideologias estranhas* e apoiado por forças externas (comunismo internacional), é um mal que deve ser extirpado, pois ele coloca em perigo a segurança do país e, por consequência, o seu desenvolvimento político, econômico e social.” (BORGES, Nilson. A doutrina da segurança nacional e os governos militares. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Coords.). *O Brasil republicano: o tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. 1. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 36-37.

¹² RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e is direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 721. Também Deisy Ventura afirma que tal prática, de “percepção do imigrante como estrangeiro” por exclusão encontrada em nossa legislação atual, foi intensificada após o 11 de setembro, pois “a obsessão securitária (...) [é] evidente tendência de criminalização da imigração”, (VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?. In: *Le Monde Diplomatique*, de 1º ago. 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em: fev. 2015); e ainda TIBURCIO, Carmen. A condição jurídica do estrangeiro na Constituição

ções arbitrárias fundamentadas em nocividade “à ordem pública ou aos interesses nacionais”,¹³ ou conforme seja a presença do migrante inconveniente “no território nacional, a critério do Ministério da Justiça”.¹⁴

Quando editada nos idos da década de 1980, a lei 6.815 foi criticada por diversos “ativistas de direitos humanos, líderes de oposição e pela Igreja Católica”,¹⁵ o que levou à alteração decorrente da lei 6.964/1981 que renovou algumas garantias ao migrante em conformidade com o ordenamento jurídico então vigente. Menos de sete anos depois, ocorreu a promulgação da conhecida “Constituição Cidadã”, lei fundamental que preza pela garantia, efetividade e promoção dos direitos fundamentais. Há entre a lei e a nova Constituição uma enorme distância filosófica que ainda não foi resolvida quase três décadas após a inauguração da nova ordem constitucional.¹⁶

Cumprido, reitere-se, mudar, em função da aprovação de nova lei, a política migratória brasileira, tudo para prestigiar o desenvolvimento humano e, portanto, a Constituição e os tratados internacionais tratando dos direitos humanos. A análise

brasileira de 1988. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 748.

¹³ Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro:

I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;

II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;

IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou

V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

¹⁴ Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça.

¹⁵ TIBURCIO, Carmen. A condição jurídica do estrangeiro na Constituição brasileira de 1988. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 752.

¹⁶ Ressalta-se, também, que a decaída de imigrações ao Brasil, e, ainda, a transformação do país em emigrador nos anos 1980 e 1990 influenciou a inércia legislativa a partir da promulgação da Constituição de 1988.

pauta-se pelos mecanismos próprios da linha doutrinária denominada *dogmática constitucional emancipatória* onde o foco não é o Estado, mas, antes, a pessoa humana exigente de bem-estar físico, moral e psíquico. Esta dogmática (...) não é positivista, embora respeite de modo integral a normatividade constitucional, emergindo de um compromisso principialista e personalizador para afirmar, alto e bom som, que o Direito Constitucional realiza-se, verdadeiramente, na transformação dos princípios constitucionais, dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e dos direitos fundamentais em verdadeiros dados inscritos em nossa realidade existencial.¹⁷

Grandes passos têm sido dados à questão, é preciso que se diga, como, por exemplo, a promulgação, pelo Decreto n. 8.101, de 6 de setembro de 2013, da Resolução n. 1.105, de 30 de novembro de 2004 que aprova a constituição da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o ingresso do Brasil nela, o que demonstra corrente interesse do Estado ao tema. Veja-se, também, que a adesão do país a tal organização internacional demonstra a vontade estatal de discutir abertamente tal temática complexa que afeta todos os membros da comunidade internacional.¹⁸

É preciso, portanto, que se edite nova lei nacional, novo estatuto que reorienta as diretrizes da política pública das migrações. Para que isso ocorra, o país deve se abrir por meio de uma política migratória balizada pela legislação federal consentânea à Constituição, pois, afirma Clève,

A autarquia, o fechamento não são mais possíveis, pois o interesse nacional passa hoje pelo fortalecimento da posição do

¹⁷ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

¹⁸ Clèmerson Merlin Clève já adiantara em 2004 que “[o] Brasil não alcançará, nesse mundo conturbado, êxito sem uma articulação muito bem feita, entre políticas nacionais de defesa dos seus interesses e uma política internacional de apoio aos foros multilaterais de discussão dos problemas de alcance mundial” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional, novos paradigmas, constituição global e processos de integração*. SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). *15 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 410)

país no plano internacional. As políticas internas e desenvolvimentistas, a defesa intransigente do interesse nacional não se sustentam mais na autarquização, demandando, antes, a conquista de posição privilegiada no mundo globalizado. Por isso afirmar-se que o que vale para a política, também vale para o direito.¹⁹

4. DA NECESSIDADE DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

Se a lei 6.815/1980 não corresponde mais aos ditames do ordenamento jurídico brasileiro, que preza pela promoção e proteção dos direitos humanos, é o caso de ser providenciado um novo diploma legislativo em substituição ao pensamento institucional construído no primeiro período da Guerra Fria e mantido, no Brasil, até meados da década de 1980.

Situada entre os anos de 1947 e 1955, o primeiro período da Guerra Fria instituiu a relação “quente” do conflito.²⁰ É o momento de conceituação e identificação da nova ordem internacional após a Segunda Guerra Mundial, quando o antagonismo entre leste e oeste é mais intenso. Nessa fase, cria-se o conceito de “superpotência” e se designam as áreas de influência dos dois pensamentos sociais e econômicos que, a princípio, dividiriam o mundo. São exemplos do período as ideias de George Kennan e Churchill sobre a “ameaça vermelha” na Europa, o plano de reconstrução da Europa por George Marshall e a constituição da Doutrina Truman que levaria à origem da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Tal pensamento espalha-se pelas Américas, em prol da ideia de segurança coletiva. É nesse contexto que, em 1949, funda-se a Es-

¹⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Direito Constitucional, novos paradigmas, constituição global e processos de integração. SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). *15 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 410-411.

²⁰ SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 197-199

cola Superior de Guerra, instituição criadora e reprodutora da versão brasileira da doutrina da segurança nacional e do pensamento militar que impulsionaria a ação do golpe de estado em 1964.²¹ Ademais, não somente a lei 6.815/1980, mas, também, a lei 7.170/1983, a lei de segurança nacional, comprova a culminância desse pensamento à época.

Dessa forma, imprescindível é a discussão e implementação de novo paradigma fundado no diálogo com a sociedade civil, no atendimento das minorias representadas pelos migrantes já integrados à sociedade brasileira, e na sintonia com os tratados de direitos humanos ratificados pelo país. Isso remete à alternativa proposta do desenvolvimento humano, a concretizar, ao mesmo tempo, o desenvolvimento social do Brasil e o desenvolvimento dos migrantes que aqui se estabelecerão. A noção de desenvolvimento humano, nesse contexto, refere-se à ação concreta de possibilitar oportunidades e o desenvolvimento de capacidades das pessoas, e, por isso, pode ser compreendida como novo paradigma para a futura lei de migrações.²²

Para Amartya Sen, teórico do desenvolvimento humano, “a essência da justiça não repousa nem sobre a igualdade de meios (direitos e recursos), nem sobre a igualdade de resultados (nível de bem estar), mas sobre a igual *capacidade* dos indivíduos de fazer com os meios os resultados que reclamam a sua concepção de vida”.²³ O desenvolvimento é “expansão de

²¹ COMBLIN, Pe. Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Trad. A. Veiga Fialho. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1977, p. 151-157; BORGES, Nilson. *A doutrina da segurança nacional e os governos militares*. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Coords.). *O Brasil republicano: o tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. l. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 35-38.

²² Aqui se utilizam as obras do economista Amartya Sen, como *Desenvolvimento como liberdade*, *A Ideia de Justiça e Desigualdade Reexaminada* (SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. trad. Ricardo Doninelli Mendes. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 2012; SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000; SEN, Amartya. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University, 2009).

²³ GÉNÈREUX, Jacques. *Les vrais lois de l'économie*. Paris: Points, 2014, p. 116-

liberdades substantivas” do ser humano, logo “requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligenciados serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos”.²⁴ Portanto, o autor defende, para a satisfação das capacidades das pessoas, “um atuar positivo do Estado concretizado através da adoção de políticas públicas capacitantes”.²⁵

Ademais, “[o] desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”²⁶ e, por conseguinte, para se realizar o desenvolvimento humano é imprescindível a “livre condição de agente das pessoas”.²⁷ O migrante tem garantida sua situação de igualdade com o cidadão brasileiro a partir da proteção legislativa que a política pública migratória lhe proporciona, afirmando, portanto, sua liberdade.

Note-se que os direitos fundamentais clássicos prescindem da atuação do poder público, mas “o Estado não pode deixar, igualmente, de atuar para proteger os direitos fundamentais, inclusive normativamente (dever de proteção), e de implantar políticas públicas voltadas à afirmação dos direitos que, em sua configuração mais singela, não exigem mais do que a iniciativa do seu titular”.²⁸

117 *apud* CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 161.

²⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17-18.

²⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 161.

²⁶ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 10.

²⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17. A noção retorna na obra SEN, Amartya. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University, 2009, p. 346.

²⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Providenciada sua segurança jurídica por meio de renovada política migratória, no país que o recebeu, onde o cerne legislativo permite a viragem em busca do desenvolvimento humano, terá o imigrante aptidão para agir e para se expressar como cidadão: escolhendo, sem constrações, participar da economia, do âmbito político (no que a Constituição Federal lhe permitir),²⁹ usufruindo dos serviços públicos, tudo sem a sensação de “mal-estar”³⁰ na espera por respostas institucionais e prestações de serviços que condicionariam sua eficácia à sua situação de “estrangeiro”. Dessa maneira, em se realizando o desenvolvimento humano do migrante que no Brasil se estabelece, pretende-se demonstrar que o desenvolvimento nacional é incrementado qualitativamente. Nesse sentido, Amartya Sen nota que, no âmbito da argumentação pública,

há claramente fortes razões para não deixarmos de fora as perspectivas e os argumentos apresentados por toda pessoa cuja avaliação seja relevante, quer porque seus interesses estejam envolvidos, quer porque suas opiniões sobre essas questões lançam luz sobre juízos específicos – uma luz que poderia ser perdida caso não se desse a essas perspectivas uma oportunidade para se manifestarem”³¹

A ideia do “outro”,³² entendido como diferente do naci-

²⁹ E aqui se nota que nenhum estrangeiro, à exceção do cidadão português que requereu tratamento recíproco conforme o Estatuto da Igualdade entre Brasil e Portugal, tem direitos políticos no Brasil.

³⁰ Mal-estar encontrado na sensação de que não há segurança na proteção institucional do Estado, sendo este a causa do fenômeno a partir de sua omissão legal.

³¹ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 74.

³² Seyla Benhabib, afirma: “Lejos de danar la cultura política de un pueblo y su constitución, los migrantes pueden revitalizarla y hacerla más profunda. Tal fue la contribución de liberales y socialista exiliados a las culturas políticas del siglo XIX de París y Londres; la cultura política estadounidense al fines del siglo XIX y comienzos del XX es en efecto impensable sin las contribuciones inmigrantes irlandeses, italianos, judío, polacos y otras comunidades. Y tampoco es concebible pensar en la universidad estadounidense en el período de la segunda posguerra sin tomar en cuenta las contribuciones de los mucho académicos europeos exiliados. Los movimientos migratorios por sí solos y sin las cruciales dislocaciones y tensiones que ya operan en las sociedades receptoras mismas, no amenazan la cultura política de un

onal, passa a ter acepção positiva quando se releva sua capacidade crítica, às vezes distinta do cidadão nativo, que pode servir para identificar falhas na estrutura governativa do Estado para com os seus. Esse intercâmbio cultural, essa troca de pensamentos somente pode ser incrementada se o migrante, liberto das situações precárias de seu país de origem, puder expressar-se com segurança.

Lembra Amin Maalouf que o intercâmbio cultural significa que o imigrante não deve esquecer suas raízes culturais,³³ pois o desenvolvimento nacional está implicitamente ligado à ideia de rede social de migração e esta significa o estabelecimento de relações estreitas entre as comunidades de migrantes com seus países de origem.³⁴ Havendo o estabelecimento de fortes vínculos entre as comunidades, há maior aber-

pueblo y sus principios constitucionales. (...) el desafío multicultural planteado al liberalismo político por el influjo de nuevos grupos inmigrantes lleva a una profundización y ampliación del programa de derechos en las democracias liberales. Los ‘derechos de los otros’ no amenazan el proyecto del liberalismo político; por lo contrario, lo transforman hacia un proyecto democrático más inclusivo, dinámico y deliberativo”. (BENHABIB, Seyla. *Los derechos de los otros: extranjeros, residentes y ciudadano*. Trad. Gabriel Zadunaisky. Barcelona: Gedisa, 2005, p. 73).

³³ O jornalista e membro da Academia Francesa, substituto de Claude Lévi-Strauss, Amin Maalouf sustenta que “[N]ão será ‘comunitarizando’ os imigrantes que se vai facilitar a integração e se escapar dos ‘confrontos’ que se anunciam, mas sim restituindo a cada pessoa a dignidade cultural, a dignidade linguística, encorajando-a a assumir serenamente a dualidade identitária e o papel de traço de união” (MAALOUF, Amin. *O mundo em desajuste: quando nossas civilizações se esgotam*. Trad. Jorge Bastos. Rio de Janeiro: DIFEL, 2011, p. 259).

³⁴ Como afirma Douglas Massey na obra *Return To Aztlan: The Social Process of International Migration From Western Mexico*. Berkeley: University of California, 1987: “as redes migratórias consistem de laços sociais que ligam comunidades expulsoras a pontos específicos de destino nas sociedades receptoras. Esses laços unem migrantes e não migrantes em uma teia complexa de papéis sociais e relações interpessoais complementares, mantidos por conjuntos informais de expectativas recíprocas e comportamentos prescritos. (...) Esses laços sociais não são criados pelo processo migratório mas antes adaptados a ele, sendo reforçados, ao longo do tempo, através da experiência comum dos migrantes.” *apud* FAZITO, Dimitri. *A análise de redes sociais (ARS) e a migração: mito e realidade*. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/gt_mig_st1_fazito_texto.pdf>. Acesso em: fev. 2015. p. 9.

tura de influência entre os Estados. Isso se torna positivo para todos, pois o estreitamento de relações demanda acordos comerciais e de cooperação técnica sustentáveis e, em casos mais otimistas, de parceria estratégica bilateral. Ademais, a relação intensa é devida, em grande parte, ao interesse comum estabelecido pelas redes sociais de migração, com projeção da cultura e das práticas sociais do país destino para o país de origem. Isso pode ser considerado uma das frentes do exercício do *soft power*,³⁵ e o conseqüente incremento da influência global do país destino.³⁶ O conceito de *soft power* é atribuído a Joseph Nye Jr. e significa, a grosso modo, o meio de cooptação e atração de alguém, ao invés de coerção, força militar ou transferência de dinheiro. Tem como fontes a cultura, os valores políticos e a política externa. É instrumento de política de estado porque pode levar anos até ter seus resultados virem à tona. Ademais, é considerado mais difícil de gerir porque não está

³⁵ Em artigo no site Project Syndicate, Nye explica “[e]qually important are immigration’s benefits for America’s soft power. The fact that people want to come to the US enhances its appeal, and immigrants’ upward mobility is attractive to people in other countries. The US is a magnet, and many people can envisage themselves as Americans, in part because so many successful Americans look like them. Moreover, connections between immigrants and their families and friends back home help to convey accurate and positive information about the US. Likewise, because the presence of many cultures creates avenues of connection with other countries, it helps to broaden Americans’ attitudes and views of the world in an era of globalization. Rather than diluting hard and soft power, immigration enhances both.” (*Immigration and American Power*. Disponível em:

<<http://www.project-syndicate.org/commentary/obama-needs-immigration-reform-to-maintain-america-s-strength-by-joseph-s--nye#jhlSIwP3eMIOXEDE.99>>. Acesso em jan. 2015).

³⁶ Há também, por consequência, a contrapartida das redes de migração, pois “(...) passamos ao lado do essencial toda vez que deixamos de ver o ‘emigrado’ por trás ‘imigrante’. E cometemos um erro estratégico maior quando avaliamos o status dos imigrantes em função do lugar que eles ocupam nas sociedades ocidentais, quer dizer, frequentemente na parte mais baixa da escala social, e não em função do papel que têm – e que poderia ser cem vezes maior – em suas sociedades de origem, como vetores da modernização, do progresso social, da libertação intelectual, do desenvolvimento e da reconciliação.” (MAALOUF, Amin. *O mundo em desajuste*: quando nossas civilizações se esgotam. Trad. Jorge Bastos. Rio de Janeiro: DIFEL, 2011, p. 253).

sob controle direto do governo, como o poder econômico e o poder militar, mas provém da cultura e valores “incorporados nas sociedades civis”.³⁷

No caso do Brasil, “os Estados Unidos aparecem como sendo o principal lugar para onde se dirigem os emigrantes. O sentido desses deslocamentos se justifica uma vez que o Brasil se tornou espaço majoritariamente emissor de população nos anos de 1980, no auge da crise econômica. Nessa década, os Estados Unidos surgiram como principal área de atração de brasileiros, face ao seu *status* de grande potência econômica. A partir desses primeiros movimentos, redes sociais foram estabelecidas, proporcionando suporte a essa migração, atraindo um volume ainda maior de migrantes, mesmo após o arrefecimento do difícil momento econômico no Brasil”.³⁸

A república brasileira, como “associação política formada por cidadãos livres e iguais”, afirma Clèmerson Merlin Clève, perde a chance de participar do sistema mundial e, assim, projetar-se externamente como via de destino para refugiados e migrantes em busca de paz, trabalho e bem-estar enquanto não modifica o modo de tratamento da temática migratória.³⁹

Como dito, considerando o viés humanista na formulação e aplicação de novo Estatuto, não mais “do Estrangeiro”, mas, sim, “das Migrações”, que passe a considerar a dignidade da pessoa humana como viés central,⁴⁰ substitui-se a pedra angular da segurança nacional pelo desenvolvimento humano

³⁷ NYE JR., Joseph. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004 e NYE JR., Joseph. *O futuro do poder*. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Benvirá: 2012, p. 117-119.

³⁸ IBGE. *Censo Demográfico 2010 - Características da população e dos domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 60.

³⁹ Dito no discurso sobre Políticas Migratórias e Reforma Legislativa no IV Seminário da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (UFPR: 30.09.2013 - 1º.10.2013).

⁴⁰ CANÇADO TRINDADE, A. A.. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 47, n. 0, 2008. p. 41.

(como liberdade na capacidade de autodeterminar-se a partir de suas escolhas), e com este o nacional. Este só poderá ser implementado quando se atentar para o estabelecimento de oportunidades de escolha para o migrante e, com isso, a sua condição de cidadania, pois “[a] sociedade democrática é aquela que não apenas garante os direitos individuais e coletivos historicamente conquistados, mas também os promove”.⁴¹

Desse modo, crê-se que ao entender as instituições como “artefatos” da sociedade, que podem ser desconstruídas quando há mudança do contexto e da conjuntura, clarifica-se a noção de sua finitude.⁴² A construção de um paradigma da década de 1950, pensado no contexto da Guerra Fria e aprimorado durante o regime militar que editou a lei do estrangeiro, não pode perdurar. Sua mudança é primordial para os interesses do Brasil em relação a sua política externa e a sua capacidade de receber migrantes que só contribui para a “vitalidade” da democracia. O conceito de “vitalidade” é encontrado na obra de Roberto Mangabeira Unger e determina a capacidade dinâmica da sociedade de se renovar e se entender infinita em comparação às instituições que foram e são criadas e que, portanto, são finitas. “Não nos basta, porém, rever os contextos, ou rebelar-nos contra eles de vez em quando. É preciso criar contextos – modos de organizar a sociedade e o pensamento – de outro cunho: contextos que diminuam a distância entre atos corriqueiros com que nós os reproduzimos e os atos excepcionais com que nós os refazemos”.⁴³

Desse modo, o Brasil incrementa seu desenvolvimento

⁴¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *O direito e os direitos: elementos para uma crítica do direito contemporâneo*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 145.

⁴² A ideia é retirada do pensamento de Roberto Mangabeira Unger, particularmente nas obras: UNGER, Roberto Mangabeira. *Política: os textos centrais, a teoria contra o destino*. São Paulo: Boitempo; Santa Catarina: Argos, 2001; e UNGER, Roberto Mangabeira. *Necessidades falsas: introdução a uma teoria social antideterminista a serviço da democracia radical*. São Paulo: Boitempo, 2005.

⁴³ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 257, maio/agosto, 2011, p. 69.

com a renovada política migratória.⁴⁴ Entende-se, com essa nova política, dever substituir a atenção excessiva dada ao princípio da “segurança nacional” como eixo pivotal da legislação migratória, imposto por sua origem na Doutrina da Segurança Nacional, para o princípio do desenvolvimento nacional como desenvolvimento humano. Daí decorre o argumento de que migrantes também fortalecem o desenvolvimento do país que os recebe. Nesse contexto, destacam-se os recentes encontros do *Global Forum on Migration & Development*, particularmente os Informativos das reuniões de 2009 e 2010, na Grécia e no México, respectivamente. Essa renovada política tem a legislação como sua pedra angular, portanto, e projeta o Brasil internacionalmente como destino de famílias que, buscando melhores oportunidades de vida (econômica, social, política), estabelecem importantes “redes sociais”.⁴⁵

⁴⁴ Também, no mesmo sentido de incremento do desenvolvimento humano e da sociedade receptora, os artigos do âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) KOPPENBERG, Saskia. *Agents of development: how migrants contribute to achieve the MDGS (Millennium Development Goals)* Disponível em: <<http://internal-voices.blogspot.com.br/2010/12/agents-of-development-how-migrants.html>>. Acesso em: jan. 2015; e do Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para Migração e Desenvolvimento SUTHERLAND, Peter. *Migration is development*, de 15 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/migrants-and-the-post-2015-global-development-agenda-by-peter-sutherland>>. Acesso em: jan. 2015. Este artigo amplia a ideia de correlação entre migrações e desenvolvimento e clama as sociedades a pensarem as migrações em suas políticas públicas como integrantes do novo “pacote” Objetivos do Milênio pós-2015 (quando acabará o prazo dos atuais). A apelação insere-se no contexto de discussões no próximo Diálogo de Alto-Nível das Nações Unidas sobre Migração Internacional a ser realizado em outubro de 2013.

⁴⁵ O professor do Departamento de Demografia da UFMG, Dimitri Fazito de Almeida Rezende afirma que as redes sociais “[são] representações de um sistema migratório onde determinadas regiões espaciais trocam pessoas, recursos materiais e informações, e estabelecem laços ou conexões sólidas que poderiam explicar a origem, o desenvolvimento e o recrudescimento de tais fluxos”. REZENDE, Dimitri Fazito de Almeida. *A análise de redes sociais (ARS) e a migração: mito e realidade*. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/gt_mig_st1_fazito_texto.pdf>. Acesso em: jan. 2015. p. 9. Enfim, o último Relatório do Desenvolvimento Humano 2013, editado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

5. ENFIM, A “RENOVAÇÃO DE CREDENCIAIS” CONTINUA

A política pública brasileira das migrações ainda não foi refeita. Seu atraso, sua instabilidade legislativa e seu descompromisso para com os direitos humanos e a proteção dos migrantes são patentes. Conquanto existam ações governamentais que a compatibilizem com o ordenamento jurídico fundado com a Constituição de 1988, sua diretriz e fundamento permanecem imobilizadas nos idos da década de 1980. O Estatuto do Estrangeiro deve ser compreendido como norteador da política pública das migrações, e não apenas como mero regulamento de entrada e saída de estrangeiros no país. A ideologia presente no Estado autoritário que lhe deu origem, forma e conteúdo imprimiu sua marca na ação governamental posterior, e, não por acaso, contribuiu para a diminuição do fluxo imigratório para o Brasil.

Hoje, com o retorno do aumento do fluxo de imigrações, é necessária a renovação da política migratória. A revogação da lei 6.815 por uma lei das migrações comportará o fim da antiga doutrina da segurança nacional e trará as sementes para o crescimento do paradigma do desenvolvimento humano no seio da política migratória e da política externa brasileira, uma vez que, nesse tema, a transição para a democracia no Brasil é lenta e gradualista e, por isso, a “renovação de credenciais” perante o mundo infelizmente ainda se faz presente.

(PNUD), retoma o Relatório de 2009 para afirmar que a mobilidade internacional está, hoje, sendo integrada nas “estratégias de desenvolvimento nacional” pelos países e organizações do Sul, representando uma das frentes da Cooperação Sul-Sul (PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado*. New York: PNUD, 2013. p. 60).



6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENHABIB, Seyla. *Los derechos de los otros: extranjeros, residentes y ciudadano*. Trad. Gabriel Zadunaisky. Barcelona: Gedisa, 2005.
- BORGES, Nilson. A doutrina da segurança nacional e os governos militares. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs). *O Brasil republicano: o tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 47, n. 0, 2008.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 3.ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *O direito e os direitos: elementos para uma crítica do direito contemporâneo*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 145.
- _____. *Direito Constitucional, novos paradigmas, constituição global e processos de integração*. SAMPAIO, José

- Adércio Leite (Org.). *15 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- _____. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- _____. Política migratória e reforma legislativa. In: AGÊNCIA DA ONU PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. *IV Seminário da Cátedra Sérgio Vieira de Mello*. Curitiba: UFPR, 30.09.2013 - 1º.10.2013.
- _____. *Temas de direito constitucional*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- COMBLIN, Pe. Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Trad. A. Veiga Fialho. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1977.
- FAZITO, Dimitri. *A análise de redes sociais (ARS) e a migração: mito e realidade*. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/gt_mig_st1_fazito_texto.pdf>. Acesso em: jan. 2015.
- FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (OIM). *Censo Demográfico 2010 - Características da população e dos domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- KOPPENBERG, Saskia. *Agents of development: how migrants contributes to achieve the MDGS (Millenium Development Goals)*. Disponível em: <<http://internal-voices.blogspot.com.br/2010/12/agents-of-development-how-migrants.html>> Acesso em: ago. 2013.
- MAALOUF, Amin. *O mundo em desajuste: quando nossas civilizações se esgotam*. Trad. Jorge Bastos. Rio de Janeiro: DIFEL, 2011.
- NYE JR., Joseph. *Soft Power: the means to success in world politics*. New york: Public Affairs, 2004.

- _____. *O futuro do poder*. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Benvirá: 2012.
- _____. *Immigration and American Power*. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/obama-needs-immigration-reform-to-maintain-america-s-strength-by-joseph-s--nye#jhlSlwP3eMIOXEDE.99>>. Acesso em jan. 2015.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Informe sobre las migraciones en el mundo: el bienestar de los migrantes y el desarrollo*. 2013.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado*. New York: PNUD, 2013.
- RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e is direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- REZENDE, Dimitri Fazito de Almeida. *A análise de redes sociais (ARS) e a migração: mito e realidade*. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/gt_mig_st1_fazito_texto.pdf>. Acesso em: ago. 2013.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura

- Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. *Desigualdade reexaminada*. trad. Ricardo Doninelli Mendes. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.
- _____. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University, 2009.
- SICILIANO, André Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. São Paulo: USP-IRI, 2013.
- SILVA, João Guilherme Lima Granja Xavier da. Política migratória e reforma legislativa. In: AGÊNCIA DA ONU PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. *IV Seminário da Cátedra Sérgio Vieira de Mello*. Curitiba: UFPR, 30.09.2013 - 1º.10.2013.
- SUTHERLAND, Peter. *Migration is development*, de 15 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/migrants-and-the-post-2015-global-development-agenda-by-peter-sutherland>>. Acesso em: ago. 2013.
- TIBURCIO, Carmen. A condição jurídica do estrangeiro na Constituição brasileira de 1988. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. *Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?*. In: *Le Monde Diplomatique*, 1º ago. 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em: fev. 2015.
- UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 257, maio/agosto, 2011.
- _____. *Política: os textos centrais, a teoria contra o destino*. São Paulo: Boitempo; Santa Catarina: Argos, 2001.
- _____. *Necessidades falsas: introdução a uma teoria social*

antideterminista a serviço da democracia radical. São Paulo: Boitempo, 2005.

UNITED NATIONS. *International migration report 2009: a global assesement*. New York: Department of Economic and Social Affairs - Population Division, dec. 2011.