

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**A CONSTITUCIONALIDADE DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE
MIGRAÇÃO: SOBERANIA NACIONAL, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS**

PEDRO FRANCO VILLELA

**Rio de Janeiro
2022**

PEDRO FRANCO VILLELA

**A CONSTITUCIONALIDADE DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE
MIGRAÇÃO: SOBERANIA NACIONAL, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Vanessa Oliveira Batista Berner.

**Rio de Janeiro
2022**

CIP - Catalogação na Publicação

V735c Villela, Pedro Franco
A Constitucionalidade dos Vetos Presidenciais à
Lei de Migração: soberania nacional, cidadania e
direitos humanos / Pedro Franco Villela. -- Rio de
Janeiro, 2022
69 f.

Orientadora: Prof. Dra. Vanessa Oliveira Batista.
Coorientadora: Carolina Genovez Parreira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Direito Migratório. 2. Direitos Humanos. 3.
Soberania. 4. Cidadania. I. Berner, Vanessa Oliveira
Batista, orient. II. Parreira, Carolina Genovez,
coorient. III. Título.

PEDRO FRANCO VILLELA

**A CONSTITUCIONALIDADE DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE
MIGRAÇÃO: SOBERANIA NACIONAL, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Vanessa Oliveira Batista Berner.

Data da Aprovação: 14/12/2022

Banca Examinadora:

Professora Doutora Vanessa Oliveira Batista Berner
Orientadora

Doutora Carolina Genovez Parreira
Coorientadora

Professora Mestra Fernanda Monteiro Cavalcanti
UNIFACEX

**RIO DE JANEIRO
2022**

AGRADECIMENTOS

Como na vida, já disse o autor, quando não se sabe para onde ir, qualquer caminho serve, agradeço aqui aos que me mantiveram no caminho certo. Primeiro à minha companheira Emily Tavares Bueri, quem comemora junto a mim os meus êxitos e, principalmente, não me deixa desistir frente aos meus empecos. Em segundo, aos meus avós, na pessoa de Nelly Pinto Villela, quem me ensinou que a única coisa que não nos podem expropriar é o saber. Por fim, às minhas orientadoras Vanessa Berner e Carolina Genovez, que sempre apontaram que, em um mundo em que direito algum está garantido, somente a luta permanente é a nossa saída.

“Quando chegar o momento
Esse meu sofrimento
Vou cobrar com juros, juro”

Chico Buarque

RESUMO

O presente trabalho analisa a constitucionalidade dos vetos presidenciais à nova Lei de Migração, vetos esses que invocaram como fundamentos noções de soberania nacional e discricionariedade estatal. Nesse sentido, são examinados tanto o novo marco legal migratório brasileiro, como a legislação que o precedeu, o Estatuto do Estrangeiro. Visa-se compreender como, em contraposição ao fenômeno de securitização migratória, pela primeira vez, incidiram os direitos humanos sobre o direito migratório pátrio, considerados aqui precipuamente em sua dimensão constitucional e cidadã. Assim, são feitas ponderações, com base nos citados vetos presidenciais, acerca da tensão observada nas relações entre soberania nacional, cidadania e direitos humanos, à luz da Constituição da República. No que tange à metodologia de pesquisa utilizada, foi eleita fundamentalmente a documentação indireta, com pesquisa documental e bibliográfica. Como resultado, observou-se que a noção de soberania nacional deve necessariamente perpassar por outras questões, como a da dignidade da pessoa humana e a da cidadania, igualmente fundamentos da República. Nesse contexto, a soberania nacional deve ser interpretada como instrumento de materialização e efetivação de direitos e não um fator limitador destes; não havendo, portanto, hermenêutica constitucional consistente capaz de afastar dos migrantes os direitos próprios da cidadania, concluindo-se pela inconstitucionalidade dos vetos.

Palavras-chave: direito migratório; direitos humanos; cidadania; soberania.

ABSTRACT

This work analyzes the constitutionality of presidential vetoes to the new Brazilian Migration Law, vetoes that appealed notions of national sovereignty and state discretion as substantiation. In this sense, both the new Brazilian migratory legal framework and the legislation that preceded it, the Foreigner Statute, are examined. The aim is to understand how, in opposition to the phenomenon of securitization of migration, for the first time, human rights influenced on the national migratory law, considered here primarily in its constitutional and citizen dimension. Therefore, considerations are made, based on the aforementioned presidential vetoes, about the tension observed in the relations between national sovereignty, citizenship and human rights, in accordance with the Constitution. With regard to the research methodology used, indirect documentation was fundamentally chosen, with documentary and bibliographical research. As a result, it was observed that the notion of national sovereignty must necessarily permeate other issues, such as the dignity of the human person and citizenship, which are also principles of the Republic. In this context, national sovereignty must be interpreted as an instrument for materializing and enforcing rights and not as a limiting factor. Ergo, there is no consistent constitutional interpretation capable of removing the rights of citizenship from migrants, concluding that the vetoes are unconstitutional.

Keywords: immigration law; human rights; citizenship; sovereignty.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	10
CAPÍTULO I – MIGRAÇÕES, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA -----	14
1.1 As migrações e os migrantes -----	14
1.2 Os direitos humanos e os migrantes -----	20
1.3 A cidadania e os migrantes -----	26
CAPÍTULO II – O DIREITO MIGRATÓRIO BRASILEIRO -----	30
2.1 O Estatuto do Estrangeiro -----	31
2.2 A situação jurídico-constitucional do migrante-----	35
2.3 A nova Lei de Migração-----	38
CAPÍTULO III – OS VETOS À LEI DE MIGRAÇÃO -----	44
3.1 O instituto do veto -----	44
3.2 O conteúdo dos vetos à Lei de Migração -----	47
3.3 O exame de constitucionalidade dos vetos -----	53
CONCLUSÃO -----	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	64

INTRODUÇÃO

O tema migratório assumiu especial destaque no século XXI, seja na pauta geopolítica mundial, com o número crescente de migrantes internacionais¹, seja nas pautas políticas nacionais dos países centrais e periféricos, com a ascensão de grupos políticos de direita e extrema-direita. Esses grupos em muito se notabilizaram por atrair ao debate público práticas políticas visando à repressão dos movimentos migratórios², orientadas em torno da securitização das migrações, da soberania nacional e da lei de escassez³, em detrimento das pautas de direitos humanos e de cidadania.

No Brasil, observou-se a reprodução das tensões acima expostas, quando do debate público acerca da revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal n. 6.815/1980) em prol de um novo marco legal brasileiro sobre migrações.⁴ Nesse campo de disputas, revelaram-se vitoriosas as teses que propuseram fazer incidir pela primeira vez sobre o direito migratório pátrio os direitos humanos, considerados tanto em sua dimensão constitucional quanto em sua dimensão convencional, e aqueles próprios da cidadania, por meio da nova Lei de Migração (Lei Federal n. 13.445/2017). Contudo, a nova lei sofreu diversos vetos presidenciais quando de sua promulgação, muitos dos quais invocaram como fundamentos noções de soberania nacional, securitização migratória e discricionariedade estatal, trazendo à luz novamente as tensões já experimentadas nas discussões públicas sobre o novo marco normativo.

¹ Segundo os dados do *International Migrant Stock* (2020), publicado pela Organização das Nações Unidas, foi registrado um aumento, apenas nos últimos 10 anos, de quase sessenta milhões de migrantes internacionais, população que atualmente soma mais de duzentos e oitenta milhões de pessoas ao redor do mundo, o que, para muitos, caracterizaria o maior fluxo migratório humano já documentado desde a Segunda Guerra Mundial.

² Silva *et al* (2014) aponta que, quando analisados os novos grupos de extrema-direita, principalmente na Europa, verifica-se a convergência no apontamento dos imigrantes como seus inimigos comuns, exacerbando suas tendências chauvinistas e racistas.

³ Aqui faz-se referência a um teorema econômico clássico, segundo o qual a análise econômica deve necessariamente se voltar a um cenário de meios e recursos limitados diante de necessidades ilimitadas, contraposta, no caso em tela, à disputa pelo mercado de trabalho entre nacionais e imigrantes.

⁴ Um exemplo da reprodução das tensões em torno do tema migratório no Brasil, quando observada a atuação da extrema-direita, é a posição do então deputado federal Jair Bolsonaro sobre a Lei de Migração, *in verbis*, “eu faço um apelo ao Presidente Michel Temer para que vete integralmente a Lei de Migração. Nós não podemos transformar o Brasil num País sem fronteiras. Ou seja, quem quiser poderá entrar no Brasil, inclusive respeitando a cultura que traz. Mas há países onde a cultura é a poligamia, a cultura é sexo com meninas a partir de 2 anos de idade, o que é mais grave. Quem acha que pode dar certo isso, vá para Boa Vista, em Roraima. Veja como está a problemática da invasão de venezuelanos. Nós não podemos transformar o Brasil em terra de ninguém. Entre outros direitos, eles vão poder se aposentar por idade e fazer curso superior.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 159)

Nesse sentido, este trabalho busca examinar as tensões entre os temas de direitos humanos, cidadania e soberania nacional nos vetos presidenciais ao novo paradigma normativo brasileiro, explorando as conexões entre os temas de direitos humanos e cidadania com o tema migratório, depois como se observou a interação dessa temática no ordenamento jurídico infraconstitucional recente e, por fim, a análise propriamente dita dos vetos presidenciais.

Este trabalho foi elaborado, como demonstrar-se-á, a partir de uma perspectiva crítica dos direitos humanos, não se limitando a uma interpretação meramente formal dos temas e diplomas legais analisados, mas buscando construir pontes à efetiva materialização dos direitos das pessoas migrantes, uma vez tendo em vista a situação material e jurídica precária a que estão submetidas. Dessa forma, também se tem por foco compreender de que maneira a soberania nacional, conforme estabelecida pela Constituição, pode servir como instrumento em si em prol dos direitos e da cidadania dos migrantes.

No que diz respeito à relevância do tema aqui tratado, conforme exposto anteriormente, as pautas migratórias ocupam o centro do debate geopolítico mundial. No Brasil, quando analisados os dados mais recentes do Observatório das Migrações Internacionais (2021), o cenário mostra-se alinhado ao contexto internacional, no que tange aos aumentos percentuais no número de migrantes estrangeiros no país na última década⁵, urgindo a necessidade de análise e estudo das questões atinentes a esse contingente populacional cada vez mais expressivo.

Os marcos teóricos utilizados foram os da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, que se estruturaram inicialmente como retratos questionadores da insuficiência formal dos discursos e normas dos sistemas e arcabouços de proteção dos direitos humanos, face a realidade material díspar com a qual se depararam os pesquisadores da área, em especial, Joaquin Herrera Flores, Vanessa Oliveira Batista Berner, Carolina Genovez Parreira, Francisco Javier de Lucas Martín e Rossana Rocha Reis.

Também foram utilizados, na seara do direito constitucional, para além dos autores acima citados, aqueles considerados clássicos na teoria contemporânea brasileira, não só com o

⁵ O Observatório das Migrações Internacionais (2021), órgão ligado ao ministério da justiça, aponta, em seu Relatório Anual 2021, que o número de imigrantes residentes no país mais que dobrou na década de 2010 (2011-2020), saltando de 592.570, para 1,3 milhão de pessoas.

objetivo de trazer à luz determinadas noções e conceitos tidos como majoritários, mas também com o objetivo de contrapô-los, sendo estes, principalmente, Luís Roberto Barroso, José Afonso da Silva e Michel Temer.

No que tange à metodologia utilizada, foi eleita fundamentalmente a documentação indireta, com revisão bibliográfica, tendo por principais autores aqueles acima citados. Além disso, também foi utilizada a pesquisa documental, valendo-se, muitas das vezes, dos textos legais analisados em sua íntegra, bem como repositórios públicos e oficiais de dados estatísticos quantitativos e qualitativos.

Assim, a trajetória do trabalho se deu da seguinte forma: no primeiro capítulo, intitulado “migrações, direitos humanos e cidadania” buscou-se construir os alicerces teóricos a respeito das dimensões e interrelações entre os temas dos direitos humanos e da cidadania, com a questão migratória, construindo-se a todo momento pontes entre a bibliografia da Teoria Crítica dos Direitos Humanos com os principais dispositivos internacionais acerca da matéria, em especial aqueles da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.

No segundo capítulo: “o direito migratório brasileiro”, objetivou-se demonstrar as raízes do direito migratório recente, proporcionando um balanço acerca da política migratória nacional no século XX. Nesse ponto, foram analisados detalhadamente os principais fundamentos do Estatuto do Estrangeiro, ressaltando sua perspectiva autoritária e persecutória em relação aos migrantes. Também foi analisada a situação jurídico-constitucional do migrante com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduziu no direito pátrio um novo norte no que tange à tutela dos direitos humanos. E, por fim, foi realizada uma análise da nova Lei de Migração, destacando-se os pontos de virada em relação à legislação anterior, bem como demonstrando os avanços positivos na tutela da proteção dos direitos e das pessoas migrantes, sem deixar de pontuar algumas das críticas feitas pela literatura.

Por fim, no último capítulo: “os vetos à Lei de Migração” foi realizado um balanço acerca dos vetos presidenciais à lei de migração, definindo e fundamentando exatamente sobre quais vetos recai a análise proposta. Nesse contexto, recorreu-se à Constituição de 1988 para apontar os elementos e o conteúdo dos vetos no que tange aos direitos humanos, a cidadania e a soberania, buscando extrair da Carta o conteúdo jurídico utilizado para fundamentar os vetos

presidenciais. Finalmente, após a análise empreendida e de posse das informações necessárias, observou-se a inconstitucionalidade dos vetos, propondo outro conteúdo às razões por estes invocadas, em especial ser a soberania um instrumento do Estado para assegurar os direitos humanos e não um instrumento de sua limitação.

CAPÍTULO I – MIGRAÇÕES, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

1.1 As migrações e os migrantes

Para a compreensão deste trabalho, é fundamental ter em perspectiva que o fenômeno migratório é para a espécie humana caractere indissociável de sua natureza e história. Afinal, como é de conhecimento geral, no seio de seu surgimento a humanidade descobriu-se, em essência, nômade. Fato este que se demonstrou perene no gênero humano, mesmo diante dos processos e experiências de sedentarização que passaram a marcar a trajetória humana, especialmente nos últimos séculos.

Contudo, o fenômeno migratório, para além de seus aspectos estudados nas ciências naturais, encontra particular assento enquanto objeto de estudo das ciências sociais, voltadas ao estudo da produção social humana. Uma vez que a sua análise e a sua pesquisa também são possíveis, especialmente, a partir de um ponto de vista exterior aos indivíduos, examinados os seus aspectos coletivos, culturais, sociais, políticos e econômicos, historicamente construídos enquanto fenômeno e fato social.⁶

Sedimentada a questão das migrações humanas como fator indissociável da humanidade e fato social – portanto, objeto de estudo das ciências sociais, faz-se necessário perpassarmos o fenômeno tal como se apresenta contemporaneamente. Dito isto, compreender as migrações humanas atuais também é compreender os fenômenos sociais, econômicos e políticos pelos quais atravessam as sociedades hoje.

Conforme destaca Vanessa Berner (2019), as migrações hodiernas não podem ser examinadas olvidando-se os aspectos econômicos e sócio-políticos produzidos a partir de um processo acelerado de globalização nas últimas décadas, orientado em torno dos postulados do discurso do neoliberalismo econômico⁷, hegemônico nas sociedades ocidentais. Afinal, esse

⁶ Aqui faz-se referência ao conceito de fato social enquanto objeto primeiro das ciências humanas, em especial da sociologia, em oposição aos demais objetos estudados pelas ciências naturais. Nas palavras de Émile Durkheim (1972, p.1): “Antes de indagar qual o método que convém ao estudo dos fatos sociais, é necessário saber que fatos podem ser assim chamados. A questão é tanto mais necessária quanto esta qualificação é utilizada sem muita precisão. Empregam-na correntemente para designar quase todos os fenômenos que se passam no interior da sociedade, por pouco que apresentem, além de certa generalidade, algum interesse social.”

⁷ Conforme Andrade (2019), o neoliberalismo econômico, como aqui tratado, refere-se à corrente econômica inaugurada após a segunda-guerra mundial, em oposição às correntes keynesianas, socialistas ou

discurso legitima a concertação da forma política internacional, em torno do capital, que, por meio dos Estados nacionais, conduz as predatórias relações de exploração e dependência entre os países, cujo retrato fiel se traduz no desenvolvimento desigual e assimétrico da comunidade internacional, estruturando as raízes dos movimentos migratórios de massas (BERNER; OSÓRIO, 2020).

Nesse contexto, ao passo que se observou em ritmo cada vez mais acelerado e volumes cada vez maiores a circulação de capitais no plano internacional, também se observou o soerguimento de fronteiras nacionais cada vez mais fechadas à circulação de pessoas, especialmente aquelas oriundas dos países periféricos⁸, nos quais os aspectos mais duros da globalização se mostraram mais latentes: o aumento da fome⁹ e da pobreza¹⁰. Aspectos esses notoriamente associados aos fluxos migratórios do sul global em direção aos países do norte, como aqueles observados da África em direção à Europa e da América Latina em direção aos Estados Unidos e ao Canadá.

Além disso, no que tange ao aspectos sócio-políticos, há o agravamento e a perpetuação de situações de crises institucionais em diversos Estados, nos quais é possível traçar evidentes ligações com o imperialismo dos países do norte do capitalismo (LEITE, 2014). Na América Latina, por exemplo, tanto o Haiti, quanto a Venezuela, destacam-se nesse sentido, sendo, hoje, os dois países com mais imigrantes no Brasil (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021). Na

desenvolvimentistas, que gozavam de primazia nos países centrais com a edificação dos chamados Estados de bem-estar social. O neoliberalismo, nesse sentido, associava-se às pautas de menor intervenção do Estado na economia, com a desregulamentação de mercados, as privatizações, a diminuição da carga tributária, a redução dos mecanismos de previdência social, as aberturas comerciais e ao decréscimo dos gastos públicos cumulado a uma disciplina fiscal rígida.

⁸ Um exemplo deste fenômeno é o crescente processo de externalização do controle migratório, consoante apontado por Cernadas (2009), no qual os países centrais, especialmente europeus em relação aos países da África setentrional, buscam exercer os mecanismos de vigilância, securitização e controle dos fluxos migratórios para além de suas fronteiras, assim almejando a não aplicação extraterritorial das obrigações de direitos humanos para com os migrantes, em flagrante inobservância do direito internacional.

⁹ Conforme aponta relatório recente da Organização das Nações Unidas (2021), 811 milhões de pessoas padecem de fome no globo, sendo que deste contingente populacional, mais da metade se encontra no continente asiático, enquanto mais de um terço, no continente africano. Quando analisados os dados acerca da insegurança alimentar moderada ou grave, os dados são ainda mais alarmantes, uma vez que se estima que uma a cada três pessoas no mundo esteja nessa situação de insegurança, número que desde 2014 segue continuamente apresentando uma tendência de alta.

¹⁰ Também em recente relatório da Organização das Nações Unidas (2022), observou-se que 1 bilhão e 200 milhões de pessoas vivem em condições de pobreza multidimensionais, com a carência de acesso à eletricidade, ao saneamento básico e à nutrição adequada. Sendo ainda mais preocupante notar que cerca de metade desse contingente populacional está situado no nível de pobreza extrema, sobrevivendo com menos de US\$1,90 por dia. E, novamente, constata-se a distribuição global heterogênea dessas pessoas, com dois terços vivendo em países de renda média, sendo a maioria situada na África Subsaariana e na Ásia Meridional.

África setentrional, há os diversos casos de instabilidades após a primavera árabe¹¹, mais notadamente a Líbia, que se configurou como uma das mais substanciais rotas migratórias para a Europa via o Mar Mediterrâneo no continente, denominada rota do Mediterrâneo-central (LANO, 2018).

Somadas às crises institucionais, há os contemporâneos conflitos bélicos, propulsores de fluxos migratórios internacionais expressivos na forma jurídica específica dos refugiados, que será tratada mais adiante. Dentre esses, convém destacar (i) a guerra civil na Síria, sozinha responsável por 6,8 milhões de refugiados; (ii) os conflitos dentro do Afeganistão, após o fim da ocupação estadunidense em 2021, responsáveis pelo fluxo de 2,7 milhões de migrantes; e (iii) a guerra russo-ucraniana, que, em um curto período, produziu 7,8 milhões de refugiados (UNHCR, 2021, 2022).

Dessa forma, perpassado o fenômeno migratório corrente de forma breve, apontando algumas de suas causas estruturais, bem como seus fluxos recentes, é imperioso examinar a figura atomizada deste movimento, isto é, o migrante. Afinal, o migrante também considerado em sua dimensão pessoal e ontológica será o destinatário das normas e políticas públicas a ele dirigidas.

Nesse sentido, é preciso destacar a multiplicidade de conceitos atrelados ao gênero “migrante”, delimitando, também, a espécie de migrante que tem por foco a análise deste trabalho, que é o imigrante, assim definido a partir da própria conceituação de imigração, conforme destacam Vanessa Berner e Carolina Parreira (2012, p.1):

A imigração é o movimento de entrada, com ânimo permanente, de pessoas de um país para outro, ocorrendo geralmente por iniciativa própria e em busca de melhores condições de vida e de trabalho, mas que também pode ocorrer por motivos alheios à vontade do imigrante, como no caso do refúgio.

Portanto, a partir da conceituação trazida a lume, pode-se delimitar o imigrante como aquele que se desloca de um país de origem, podendo ser nacional deste ou não, para outro país, do qual não seja nacional, também chamado de país de acolhida ou de destino, com ânimo

¹¹ Aqui faz-se referência às diversas manifestações de massa observadas nos países árabes, que tiveram início em dezembro de 2011, na Tunísia, passando por Egito, Líbia, Iêmen, Síria, Jordânia, Iraque, Argélia, dentre outros, que tiveram como demandas difusas pautas de direitos humanos e a modernização, a moralização e a democratização da Administração Pública (LIMA, 2016).

definitivo¹². O elemento volitivo contido no conceito é importante justamente para se diferenciar do imigrante, por exemplo, o visitante, como o turista, que não tem a pretensão de se estabelecer definitivamente no país de destino e não será examinado neste trabalho. De forma inversa, enquanto o migrante é imigrante para o país de acolhida, ele é emigrante¹³ para o país de origem, figura essa que também não será objeto de análise na presente pesquisa, conforme a delimitação de seu objeto.

Entretanto, conforme destacado pelas autoras, o elemento que impulsiona o imigrante é determinante na sua classificação como um tipo especial de imigrante: o refugiado, sendo este o imigrante que, conforme dispõem a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951¹⁴, e a Lei Federal n. 9.474/97¹⁵, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade, ou a este não possa regressar, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos ou a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Dessa forma, o refugiado gozará de especial proteção e tutela do Estado de acolhida, na forma do Estatuto e da Lei, diferentemente do que ocorre com o imigrante que teve que se deslocar, por exemplo, em função da pobreza e da fome, em busca de melhores condições de vida. Destacando-se que, comparativamente, este imigrante goza de menos amparo e proteção do direito internacional e do direito pátrio, sendo esta figura da imigração o foco de análise deste trabalho, também em razão de ser um dos principais destinatários da Lei Federal n. 13.445/17 – a Lei de Migração.

¹² Aqui abre-se à discussão a inserção do elemento volitivo de ânimo temporário, conforme previsto pelo inciso II, § 1º, artigo 1º, da Lei Federal n. 13.445/17, a Lei de Migração. Neste sentido, no caso brasileiro, diferenciaria-se o visitante do imigrante por meio da forma jurídica utilizada para ingresso no país e o intervalo temporal de seu estabelecimento, por exemplo, de 90 dias, prorrogáveis por mais 90 dias, no caso do turista, conforme dispõe o artigo 20, do Decreto n. 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migração.

¹³ A Lei Federal n. 13.445/17, em seu artigo 1º, §1º, inciso III, assim define o emigrante: “brasileiro que se estabeleça temporária ou definitivamente no exterior”.

¹⁴ A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, elaborada no contexto do pós segunda-guerra mundial, é o instrumento do direito internacional basilar do instituto do refúgio, assim concebido, conforme a sua própria exposição de motivos e corpo normativo, como mecanismo de consolidação e codificação de dispositivos anteriores, bem como forma de universalização do instituto, junto ao Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto, antes com previsão de aplicação somente a casos localizados e determinados pela comunidade internacional.

¹⁵ A Lei Federal n. 9.474/97 regulamenta a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, bem como cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que processará e decidirá acerca dos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado.

Alguns exemplos da diferença de proteção assegurada entre um refugiado e um imigrante comum dá-se no que tange ao direito de exercício de atividade profissional assalariada em igualdade com os nacionais¹⁶, no que se refere à facilitação do processo de naturalização, bem como no acesso à educação, direitos esses não assegurados aos imigrantes *per se*. Nestes termos, dispõe a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (UNITED NATIONS, 1951, p. 9, 11, 16):

Art. 17 - Profissões assalariadas

1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

Art. 22 - Educação pública

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário.
2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo.

Art. 34 - Naturalização

Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

Vistos os aspectos mais sentenciosos, convém examinar os aspectos ontológicos do que significa ser imigrante. De imediato, é possível associar a noção de imigrante com a noção de estrangeiro, na lição de Vanessa Berner e Carolina Parreira (2016, p. 236), este “é, por definição, uma exclusão: ele é aquele que não é nacional de um determinado Estado (...) sempre será marcado com um traço de não pertencimento”. Com efeito, o aspecto excludente do olhar do país de acolhida traçará e determinará a todo momento o cotidiano e a vida do imigrante em sociedade.

¹⁶ Nesse aspecto, fator extremamente expressivo, uma vez que demonstra a prevalência da proteção do refugiado em detrimento do principal caráter orientador dos fluxos migratórios, qual seja, a reprodução do capital, que ora se manifesta por meio da maior abertura ou do maior recrudescimento a esses fluxos.

Nessa mesma seara, Abdelmalek Sayad (1979), acerca do contexto imigratório argelino na França, destacou uma dupla contradição de ser imigrante, que ora oscila entre um estado de provisoriedade em que é percebido no país de acolhida e ora entre um estado de permanência definitiva que se observa de fato, sendo ao mesmo tempo cobrado, no que tange ao país de origem, a, se regressar, retornar idêntico ao que era, como se pelo tempo que ficou fora, tenha sido considerado simples ausente.

Nessa perspectiva, Sayad (1979) também denuncia outra contradição da realidade do imigrante no que diz respeito ao acolhimento: se, em tempos de expansão econômica, são taxados como necessários ao bom funcionamento da economia francesa, mesmo que à parte isso lhes seja reservado um lugar marginal na sociedade; nos tempos de crise econômica, seu “custo social” é posto à mesa, taxando-os de fardos e de parasitas. Na visão dele, portanto, caberia sempre ao imigrante ser em sua essência “uma força de trabalho provisória, temporária, em trânsito” (1979, p. 54)¹⁷.

Justamente, nessa medida, ao se analisar o papel dos imigrantes como trabalhadores oriundos, normalmente, da periferia dos países do capitalismo, em direção aos centros de maior dinamismo econômico, seja em fluxos Sul-Norte ou Sul-Sul, que se deparará com o sistema estrutural desumanizante de caráter eminentemente classista que subjuga massas de imigrantes e aflora seus paradoxos, para além das condicionantes conjunturais, como os conflitos políticos e bélicos, mas para o cerne da dinâmica do capital que alicerça o sistema internacional (BERNER; OSÓRIO, 2020).

Tendo em vista justamente o exposto pelos autores e em resposta à situação por eles observada que há que se conjugar o tema imigratório com os campos dos direitos humanos e da cidadania como um dos instrumentos de superação dessa realidade, como será demonstrado nos itens seguintes.

¹⁷ Sayad (1979, p.55) complementa “Foi o trabalho que fez nascer o imigrante, que o fez existir; é ele, quando termina, que faz ‘morrer’ o imigrante, que decreta sua negação ou que o empurra para o não-ser. E esse trabalho, que condiciona toda a existência do migrante, não é qualquer trabalho, não se encontra em qualquer lugar; ele é o trabalho que o ‘mercado de trabalho para imigrantes’ lhe atribui e no lugar em que lhe é atribuído”.

1.2 Os direitos humanos e os migrantes

Quando se fala em direitos humanos, deve-se ter em mente que diversas abordagens teóricas interrelacionadas permitem a análise da temática, conforme destaca Berner (2009). De um ponto de vista filosófico, os direitos humanos irão se impor sobretudo como uma questão ética, seja esta, por exemplo, metafísica ou superestruturante¹⁸. Em sua dimensão histórica, os direitos humanos são compreendidos como resultados de processos sócio-políticos, econômicos e culturais muito bem localizados no tempo e no espaço¹⁹. Já, do ponto de vista político-jurídico, os direitos humanos articulam-se em torno do direito (resultado de processos materiais, históricos e filosóficos dialéticos) responsável por substanciá-los na forma de instrumentos jurídicos nacionais e internacionais, que buscam coordenar Estados e sistemas transnacionais de forma a salvaguardá-los, mas que só encontrarão efetividade por meio da atuação estratégica de grupos sociais e de interesse dedicados à militância e à litigância em prol da materialização desses direitos.

Nesse sentido, conjugando-se as diversas abordagens interrelacionadas que permitem entender as partes que compõe o todo da percepção do que são, ou como devem ser entendidos, os direitos humanos, Herrera Flores (2010) os define, em contraposição, sobretudo, ao formalismo e ao individualismo, que, hegemônicos no pensamento ocidental e de forte caráter capitalista, se mostraram insuficientes (talvez como objetivo) para a resolução dos problemas materiais enfrentados pela humanidade, como, por exemplo, as desigualdades, a discriminação e as mudanças climáticas.

Por esse motivo, situa-se o autor na chamada Teoria Crítica dos Direitos Humanos, uma vez que pensa diferente da teoria tradicional, para a qual os direitos humanos configuram por si só pontos de chegada (e não pontos de partida), como já alcançados com a sua formalização

¹⁸ Herrera Flores (2010) questionará a visão metafísica dos direitos humanos, uma vez que abstrata e situada como uma entidade acima da realidade e, portanto, à margem do próprio ser humano, revela-se, na verdade, como uma postura anti-humanista. Nesse sentido, de que forma reclamar uma essência aos direitos humanos desconexa do seu substrato material poderá conferir materialidade e efetividade a esses direitos? Segundo o autor, “nada, ni la justicia, ni la dignidad, y mucho menos los derechos humanos, proceden de esencias inmutables o metafísicas que se sitúen más allá de la acción humana por construir espacios donde desarrollar las luchas por la dignidad humana.” (2010, p. 75).

¹⁹ Sobre este assunto, Lynn Hunt (2009, p.27) assim situa a discussão sobre os processos históricos de construção dos direitos humanos: “Os direitos não podem ser definidos de uma vez por todas, porque a sua base emocional continua a se deslocar, em parte como reação às declarações de direitos. Os direitos permanecem sujeitos a discussão porque a nossa percepção de quem tem direitos e do que são esses direitos muda constantemente. A revolução dos direitos humanos é, por definição, contínua.”

(BERNER; PARREIRA, 2017). A teoria crítica, por sua vez, os vê como uma dinâmica concreta de construção a partir da compreensão material do capitalismo enquanto sistema produtor de desigualdades e contradições intrínsecas à sua estrutura.

Desta forma, assim Herrera Flores define os direitos humanos (2010, p. 108, tradução livre)²⁰:

Os direitos humanos devem ser entendidos como os processos sociais, econômicos, políticos e culturais que, por um lado, configuram materialmente através de processos de reconhecimento e mediação jurídica – este ato ético, político, maduro e radical de criação de uma nova ordem; e, por outro, a matriz para a constituição de novas práticas sociais, de novas subjetividades antagônicas, revolucionárias e subversivas desta ordem global absolutamente oposta ao conjunto imanente de valores – liberdade, igualdade, solidariedade – que tantas lutas e sacrifícios demandaram para a sua generalização.

Nessa perspectiva, tomando por base a visão de Flores, convém situar este trabalho sobretudo nos aspectos político-jurídicos dos direitos humanos, em seu caráter, conforme definido pelo autor, de “processos de reconhecimento e mediação jurídica”, uma vez que se pretende investigar a interassociação dos tópicos normativos que relacionam os direitos humanos à migração.

Assim sendo, não há como não perpassamos pela pedra angular da edificação dos direitos humanos, no plano internacional recente, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948²¹, ainda que limitada pela reprodução da visão tradicional da matéria, os ganhos no que tange à delimitação do ponto de partida para a construção dos direitos foram enormes. Nesse sentido, é indissociável o contexto de elaboração da carta de seu conteúdo, afinal, após os acontecimentos transcorridos durante a segunda guerra mundial, a comunidade internacional foi compelida a reagir de forma explícita, o que pode ser observado claramente em seu preâmbulo:

²⁰ No original: “Los derechos humanos deben ser entendidos como los procesos sociales, económicos, políticos y culturales que, por un lado, configuren materialmente –a través de procesos de reconocimiento y de mediación jurídica– ese acto ético y político maduro y radical de creación de un orden nuevo; y, por otro, la matriz para la constitución de nuevas prácticas sociales, de nuevas subjetividades antagonistas, revolucionarias y subversivas de ese orden global opuesto absolutamente al conjunto inmanente de valores –libertad, igualdad, solidaridad– que tantas luchas y sacrificios han necesitado para su generalización.”

²¹ No mesmo ano (1948) de proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi publicada, em Bogotá, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, cujo conteúdo de direitos muito se assemelha à primeira, embora difira na previsão de deveres, tendo sido elaborada no contexto da IX Conferência Internacional Americana, que também fundou a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo;

Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do Homem conduziram a actos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do Homem; (..)

A Assembléia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações, a fim de que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tendo-a constantemente no espírito, se esforcem, pelo ensino e pela educação, por desenvolver o respeito desses direitos e liberdades e por promover, por medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e a sua aplicação universais e efectivos tanto entre as populações dos próprios Estados membros como entre as dos territórios colocados sob a sua jurisdição. (UNITED NATIONS, 1948, p.1)

No que diz respeito ao seu conteúdo, conforme já afirmado, há uma prevalência da visão tradicional dos direitos humanos, com a consagração de direitos iluministas de carácter negativo, isto é, que demandam uma abstenção de atuação do Estado, conforme a visão formal, como os direitos à igualdade jurídica, à vida, à liberdade, à propriedade, à segurança, à liberdade de crença, à não discriminação, à liberdade de associação, entre outros. Embora haja alguns embriões de direitos positivos, isto é, que demandam uma atuação estatal, como o direito à assistência social e à educação gratuita (não necessariamente pública) correspondente ao ensino elementar fundamental. *In verbis* alguns artigos:

Artigo 1º - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

Artigo 3º - Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo 18º - Toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (...)

Artigo 25º

1 - Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (...)

Artigo 26°

1 - Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. (...) (UNITED NATIONS, 1948, p.1,5,7)

Além disso, sendo de especial relevância para o tema deste trabalho, há a previsão expressa, na Declaração, do direito a migrar como direito humano essencial, conforme dispõe o seu décimo terceiro artigo que afirma que “toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país” (UNITED NATIONS, 1948), a despeito de que se critique validamente que não sendo assegurado o direito a entrar em um país que não o seu torne insuficiente, ou incompleta, a previsão do direito de saída. Nesse contexto, se inaugura, ainda que de forma embrionária, a percepção de correlação dos temas de direitos humanos e migração.

No entanto, somente com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, já citada, e com o Protocolo de Refugiados de 1967²², cria-se um ponto de inflexão no direito internacional, com o reconhecimento, pela primeira vez²³, da existência do indivíduo junto do seu direito a migrar (REIS, 2004), ainda que um tipo especial de migração, como já visto, que é o refúgio.

Cumprе mencionar que, posteriormente, há o surgimento, no contexto de previsão de um direito internacional migratório, de outros instrumentos que consolidam esse campo jurídico, como a Convenção Internacional Sobre Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família, de 1990, que tem como objetivo regular “a permissão de que um determinado indivíduo de certa nacionalidade possa residir em seu país de origem e trabalhar em outro país vizinho, constituindo-se como a condição do trabalhador qualificado como ‘fronteiriço’” (CAVALCANTI; SILVA, 2018), bem como dispor sobre uma série de direitos conferidos a esses trabalhadores migrantes.

Entretanto, justamente na ausência de mais dispositivos internacionais que versassem acerca da imigração *per se*, ou seja, para além dos casos especiais de trabalho regular, refúgio,

²² Também convém citar outro marco importante no direito internacional, no sentido de considerar a pessoa humana como sujeito de direitos no plano transnacional, que é aquele erigido com a Convenção Sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, e a posterior Convenção de Prevenção da Formação de Apátridas, de 1967.

²³ Aqui também se toma nota, uma vez que no campo específico do direito do trabalho, a Convenção n. 97 sobre os Trabalhadores Migrantes, já em 1949, dispôs sobre certos direitos conferidos aos trabalhadores migrantes em situação regular.

asilo e apatridia, e diante do aumento dos fluxos migratórios nos últimos anos, como já examinados, foi aprovado o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular²⁴, diploma jurídico de *soft norm*, em outros termos, sem caráter vinculante aos Estados, adotado por meio de resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2018.

O Pacto Global, apesar de seu caráter não vinculante, possui extrema importância, pois reúne esforços internacionais na construção do primeiro documento de cooperação transnacional a tratar do tema migratório para além das questões, igualmente importantes, dos refugiados (UNITED NATIONS, 2018). Nesse sentido, o Pacto inova ao trazer o debate migratório como fenômeno a ser encarado, não de forma individual por parte dos Estados, mas de forma multilateral, visando à concertação de um acordo comum de compartilhamento de responsabilidades e unidade de propósito, ancorados no respeito e na proteção dos direitos humanos do migrante, independentemente de seu status migratório, e, inclusive, debruçando-se não apenas sobre as questões conjunturais, mas as estruturais que impulsionam os grandes fluxos.

Nesse ponto, deve-se a atentar ao que diz respeito ao status migratório, porque diante da migração irregular, isto é, quando o migrante migra não atendendo às regras formais de recepção de estrangeiros do país de acolhida, ou de trânsito, encontra-se em um dos momentos de maior vulnerabilidade a violações de direitos humanos. Justamente porque nesse instante, muitas das vezes, esses migrantes estão invisíveis aos olhos dos Estados e da comunidade internacional, isso quando não são vitimados pelos atores que deveriam salvaguardar seus direitos. Portanto, também ao tratar do respeito aos direitos dos migrantes, ainda que em estado irregular, o Pacto traz importante inovação à gestão dos fluxos migratórios.

Nessa perspectiva, o Pacto Global se relaciona intimamente à observação dos direitos humanos dos imigrantes. De pronto, pode-se citar justamente a mensagem contida no nome do documento, que também se configura como seu objetivo, isto é, tornar as migrações “seguras”, aqui talvez um dos pontos mais importantes, pois se trata também da segurança dos próprios migrantes; “ordenadas”, no sentido de organizadas e coordenadas entre seus diferentes atores;

²⁴ O pacto tem como precursor a Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 2017, que estabelece diretrizes comuns dos Estados na abordagem dos fluxos migratórios, bem como o compromisso de elaboração de dois pactos supervenientes, um para os refugiados e outro para os migrantes.

e, por fim, “regulares”, de forma a evitar o status migratório irregular responsável por tornar o migrante ainda mais vulnerável, como abordado. Assim, é imperioso trazer a lume os objetivos do Pacto mais conectados à proteção dos migrantes, como:

2. Minimizar os fatores adversos e estruturais que forcem as pessoas a deixar seu país de origem
4. Garantir que todos os migrantes tenham prova de sua identidade jurídica e documentação adequada
5. Aumentar a disponibilidade e a flexibilidade das vias regulares de migração
6. Facilitar a contratação equitativa e ética, bem como salvaguardar as condições que garantam o trabalho decente
7. Abordar e reduzir as vulnerabilidades nas migrações
8. Salvar vidas e empreender iniciativas internacionais coordenadas sobre migrantes desaparecidos
9. Fortalecer a resposta transnacional ao tráfico de migrantes
10. Prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas no contexto da migração internacional
13. Fazer uso da detenção de imigrantes apenas como último recurso e procurar outras alternativas
15. Fornecer aos migrantes acesso a serviços básicos
16. Empoderar os migrantes e as sociedades para alcançar a plena inclusão e coesão social
17. Eliminar todas as formas de discriminação e promover um discurso público baseado em evidências empíricas para mudar as percepções das migrações (UNITED NATIONS, 2018, p.6-8, tradução livre)²⁵

Tendo em vista os temas trabalhados nesta seção, pôde-se tecer um fio condutor desde as teorias tradicional e crítica dos direitos humanos aos aspectos ferramentais desses direitos, contidos nos instrumentos transnacionais do direito internacional, produzindo-se um balanço dos principais documentos atinentes aos direitos humanos dos imigrantes. Contudo, agora faz-se necessário analisar de que maneira esses direitos, articulados a uma concepção cidadã, aproveitam aos imigrantes.

²⁵ No original:

“2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen
 4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada
 5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
 6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente
 7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
 8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos
 9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
 10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
 13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas
 15. Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos
 16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social
 17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración”

1.3 A cidadania e os migrantes

Neste ponto, é mister esclarecer as distinções entre cidadania e nacionalidade, tópicos por vezes tratados como sinônimos, mas que possuem diferenciações conceituais e interconexões importantes. A ideia de nacionalidade surge, como o nome sugere, a partir também da formação do Estado-nação, enquanto fenômeno político tipicamente ocidental e recente, servindo ao propósito de estabelecer o vínculo jurídico entre uma pessoa e um Estado, submetendo-a à autoridade desta organização política que a reconhecerá e a identificará na coletividade, atribuindo-lhe deveres e direitos, especialmente o de proteção além de suas fronteiras (CASELLA, 2012).

Aqui é importante revisitar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, uma vez que esta estabelece o direito a uma nacionalidade um direito humano essencial²⁶, justamente pelas consequências jurídicas e materiais que o reconhecimento da nacionalidade irão fazer se impor sobre os indivíduos. Mas não seja por este motivo que os Estados não poderão definir livremente, no exercício do monopólio jurídico interno, quem são seus nacionais, com as condições de aquisição e perda da nacionalidade, consideradas as dimensões históricas e espaciais que esses Estados buscarão ocupar com a sua autoridade (BERNER, 2009; CASELLA, 2012).

Nesse contexto, a nacionalidade também constitui elemento central para a migração, porque, a partir do prisma por ela imposto, o Estado poderá identificar quem é o “imigrante” e quem é o “nacional”, bem como também definir se aquele é desejado ou indesejável, bem como os critérios de aquisição de nacionalidade por este imigrante (REIS, 2004), por vezes em função da própria nacionalidade do imigrante, que, como visto, constitui um marcador de identidade e vinculação jurídica a outro Estado.

Já no que concerne à cidadania, deve-se ter em mente que a sua noção recente se mistura com uma concepção ideal e clássica de República, enquanto conceito racional prevalente no ocidente após a Revolução Francesa (BERNER, 2009), que estabelece a cidadania como um ato de adesão voluntária do indivíduo à sua comunidade política (REIS, 2004). Desse modo,

²⁶ Nesse sentido, dispõe o artigo 15, da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

“Artigo 15º

1- Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade. 2- Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.” (UNITED NATIONS, 1948).

integrado a essa ordem comunitária e inspirado pelo bem comum, o cidadão, munido de direitos, especialmente políticos, e situado em igualdade para com os demais, governará e irá reger a coisa pública, por meio de leis, de forma a perseguir o interesse público (LEWANDOWSKI, 2005). Ideia essa indissociável da máxima contemporânea de Estado Democrático de Direito²⁷, que particularmente só enxergará em regimes democráticos, compreendidas as diversas acepções e formas de democracia, o pleno aperfeiçoamento da cidadania.

De forma semelhante à positivação do direito à nacionalidade, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, incorpora um direito à cidadania, tendo por base noções como as discutidas acima:

Artigo 21º

1 - Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios, públicos **do seu país**, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2 - Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas **do seu país**.

3 - A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto. (UNITED NATIONS, 2018, p.5, sem grifo no original)

Entretanto, conforme é possível depreender do texto da declaração, a pessoa humana não tem direito à cidadania em qualquer parte do mundo, como tem direito à vida em qualquer lugar²⁸, mas somente no seu país, isto é, no Estado para com a qual possui certo vínculo específico, qual seja, o da nacionalidade, demarcando a correlação entre os artigos 15 e 21 da Declaração, bem como demonstrando as existentes zonas de intersecção entre nacionalidade e cidadania.

Portanto, enquanto o direito à nacionalidade haverá de existir e permanecer onde quer que o indivíduo se situe, o direito à cidadania não necessariamente o acompanhará (REIS, 2004), ou, pelo menos, assim acontecia. Ao passo que cada vez mais universalizam-se direitos

²⁷ O Estado Democrático de Direito, nesse sentido, traduz a seguinte equação: “quem decide (fonte do poder), como decide (procedimento adequado) e o que pode e não pode ser decidido (conteúdo das obrigações negativas e positivas dos órgãos de poder)” (BARROSO, 2016, p.65).

²⁸ Essa noção inclusive abarca a localização geográfica situada fora dos limites territoriais de um Estado, dada a obrigação internacional de aplicação extraterritorial dos direitos humanos (CERNADAS, 2009).

alçando-os à categoria dos direitos humanos, bem como os fluxos migratórios fragilizam as fronteiras entre os Estados, mais se advoga-se pela aceção de uma cidadania “aberta, diferenciada e integrada” (DE LUCAS, 2003, p.93) para os migrantes, por meio da qual o pacto cívico e voluntário firmado entre o indivíduo e a sua comunidade política possa ser qualquer comunidade política a qual esse indivíduo vá de encontro e deseje ser membro, independentemente de sua nacionalidade.

Em relação aos princípios da cidadania múltipla ou multilateral e local, como concretização da democracia inclusiva e plural, o que proponho (...) trata-se de uma cidadania compreendida não apenas em sua dimensão técnica formal, mas também em sua dimensão social, capaz de garantir a todos aqueles que residem permanentemente em um determinado território plenos direitos civis, sociais e políticos. A chave está em evitar a ancoragem da cidadania na nacionalidade (tanto por nascimento como por naturalização), uma identidade que evidencia a incapacidade da proposta liberal de superar as raízes etnoculturais do pretense modelo republicano de cidadania. A cidadania deve retornar às suas raízes e ser baseada na condição de residência. (DE LUCAS, 2003, p.95-96, tradução livre)²⁹

Portanto, essa visão parece adequar-se a uma compreensão verdadeiramente não discriminatória, inclusiva e democrática a respeito da cidadania (DE LUCAS, 2003), posto que transcende os limites territoriais aos quais estão circunscritos os direitos próprios da nacionalidade, transferindo-os para onde quer que o indivíduo se situe, o que se traduz em um novo modelo de filiação à comunidade política transcendental em relação às fronteiras dos Estados nacionais (REIS, 2004).

Agora, sedimentada a compreensão teórica e interrelacional das migrações e dos migrantes, com os direitos humanos e a cidadania, em seus distintos aspectos, passar-se-á à análise mais objetiva do direito migratório brasileiro, sem deixar de lado a construção teórica tecida até aqui.

²⁹ No original: “En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multilateral y local, como concreción de la democracia inclusiva y plural, lo que propongo (...) Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen establemente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentar-se se en la condición de residencia.”

CAPÍTULO II – O DIREITO MIGRATÓRIO BRASILEIRO

O direito migratório brasileiro recente possui três grandes marcos jurídicos, o primeiro é o Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal n. 6.815/1980), o segundo é a Constituição Federal de 1988 e o terceiro é a nova Lei de Migração (Lei Federal n. 13.445/2017), que revogou o Estatuto do Estrangeiro. Nesse sentido, observa-se que a construção do arcabouço legal pátrio contemporâneo, responsável por reger os fluxos migratórios no território nacional, é fruto de um processo de décadas de transformação, inclusive de ordem constitucional, que será examinado de forma pormenorizada neste capítulo.

Contudo, antes de seguirmos à análise, convém tecer em linhas gerais alguns aspectos acerca da política migratória brasileira recente. Nessa perspectiva, conforme abordado, faz-se sempre necessário ter em mente o caráter indissociável dos fluxos migratórios para com a forma de organização e reprodução do capital (BERNER; OSÓRIO, 2020), à medida, também, que o imigrante é engrenagem fundamental na engenharia desse sistema, uma vez que é, em essência, mão de obra (SAYAD, 1979).

Portanto, a análise da política migratória brasileira recente está profundamente atrelada à lógica de reprodução do capital, contudo, não somente a ela, uma vez que a ordem material estruturante estabelece uma relação dialética com a ordem superestruturante³⁰ (MELLO; MALTA, 2017). Nesse contexto, a política migratória nacional no século XX, orientou-se sobretudo em torno de dois eixos, quais sejam, atender aos interesses da economia local em relação à atração de força de trabalho, bem como atender aos interesses de “branqueamento” da população (WERMUTH; AGUIAR, 2018).

No que tange ao interesse no “branqueamento” da população, este originou-se a partir de uma percepção de necessidade de aperfeiçoamento eugênico dos grupos demográficos brasileiros, fruto de uma visão racializada e racista da elite nacional, que via no branco europeu grupo racial hierarquicamente superior à maioria preta e parda do país, que deveria ser superada

³⁰ Assim Marx (2008, p.47) descreveu a relação entre estrutura e superestrutura: “na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.”

(WERMUTH; AGUIAR, 2018). Logo, nesse período, a política migratória brasileira buscou preferência pelos fluxos de migrantes oriundos de países brancos europeus, em detrimento dos não-brancos.

Por fim, no que se refere ao atendimento às demandas por mão de obra da economia nacional, é importante notar que na primeira metade do século XX, a política migratória dirigiu-se à busca por um imigrante ideal, que atendesse à rápida expansão econômica vivida pelo país, principalmente com o crescente processo de industrialização. Assim, buscou-se, em geral, uma mão de obra operária qualificada e técnica voltada aos centros urbanos, e uma mão de obra composta por considerados “bons agricultores”, para as regiões rurais (WERMUTH; AGUIAR, 2018). No entanto, esse cenário irá se inverter a partir da segunda metade do século XX, com a rápida expansão demográfica brasileira e o crescente viés protecionista do mercado de trabalho, privilegiando os nacionais e restringindo o interesse migratório somente à mão de obra altamente qualificada (BERNER; PARREIRA, 2012).

2.1 O Estatuto do Estrangeiro

Para compreender onde se situa a Lei Federal n. 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro, em relação à questão migratória, faz-se necessário compreender o contexto em que esse diploma foi produzido. Nesse sentido, deve-se destacar que a referida lei foi editada em um período de grave crise econômica, durante a ditadura civil-militar³¹, sob a égide da outorgada Constituição Federal de 1969³². Dessa forma, o fator crise econômica, por si só responsável por um recrudescimento de políticas migratórias (SAYAD, 1979), teve ainda como aliado um ordenamento jurídico avesso aos aspectos mais elementares dos direitos humanos e da cidadania (BERNER; AGUIAR, 2020), enquanto também calcado na chamada doutrina de segurança nacional.

Nessa perspectiva, faz-se mister esclarecer que a doutrina de segurança nacional constituiu importante arcabouço ideológico do regime ditatorial e grande farol legislativo, inclusive, ou especialmente, no que diz respeito ao Estatuto do Estrangeiro. A referida doutrina

³¹ O emprego da expressão “civil-militar” possui como finalidade pôr em evidência a grande adesão e a colaboração de parcelas expressivas da sociedade civil organizada na tomada do Estado e na sustentação do regime de exceção (SILVA, 2016).

³² A Constituição Federal de 1967, alterada pela emenda constitucional n. 1, de 1969, para muitos autores configura uma nova Constituição (BARROSO, 2016).

defendia um Estado autoritário e centralizador, responsável por garantir o desenvolvimento nacional com base nos valores capitalistas burgueses (alinhados aos interesses estadunidenses), enquanto também instituía um Estado policial repressor de movimentos sociais contestadores, especialmente de trabalhadores³³, e elegia no plano interno a tarefa de identificar e eliminar os inimigos do regime, em um contexto marcado pela guerra fria (OLIVEIRA, 2011). De tal forma a doutrina de segurança nacional era institucionalizada no Estado, que contava com previsão expressa no texto constitucional:

Da Segurança Nacional

Art. 86. Tôda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei.

Art. 89. Ao Conselho de Segurança Nacional compete:

I - estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional;

II - estudar, no âmbito interno e externo, os assuntos que interessem à segurança nacional; (...)

VI - **conceder licença para o funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a essas entidades.** (BRASIL, 1969, sem grifo no original)

Entretanto, dado o caráter juridicamente indeterminado da expressão “segurança nacional” para o ordenamento, convém trazer a lume o seu conteúdo, conforme disposto pelo próprio regime, por meio da Lei de Segurança Nacional (Lei Federal n. 6.620/1978):

Art. 2º - Segurança Nacional é o estado de garantia proporcionado à Nação, para a consecução dos seus objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente.

Parágrafo único - Constituem objetivos nacionais, especialmente:

Soberania Nacional

Integridade Territorial

Regime Representativo e Democrático

Paz Social

Prosperidade Nacional

Harmonia Internacional

Art. 3º - **A Segurança Nacional envolve medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna**, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva. (BRASIL, 1978, sem grifo no original)

³³ Neste ponto, é importante frisar, dado o contexto internacional de guerra fria, vivenciado à época, o perceptível caráter anticomunista das forças repressoras do Estado.

Deste modo, também é possível demonstrar a estreita ligação entre a doutrina de segurança nacional à defesa, em primeiro lugar, da denominada “soberania nacional”, que mais tarde irá se revelar como instrumento de arguição desta mesma doutrina, contudo, sob outra forma jurídica, como há de se observar nos vetos presidenciais à nova Lei de Migração. De igual modo, fica demonstrado que a doutrina de segurança nacional também se manifesta de forma adjacente aos temas relacionados às pautas internacionais, dado que a harmonia no plano externo constitui um de seus objetivos.

Nesse contexto, a doutrina de segurança nacional se relaciona à questão migratória, uma vez que identificará no migrante, e no estrangeiro de forma geral, um possível fator agressor ou desestabilizador. Um exemplo disso é a previsão de circunstância agravante da pena o auxílio de “grupo estrangeiro” em todos os crimes previstos na nova Lei de Segurança Nacional (Lei Federal n. 7.170/1983)³⁴, já editada no final do regime ditatorial.

No que concerne de forma mais explícita à política migratória, a doutrina de segurança nacional constitui-se como seu fundamento próprio, uma vez que aquela deverá, em primeiro lugar, atender a esta, conforme disposto no Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal n. 6.815/1980): “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” (BRASIL, 1980, sem grifo no original).

Assim, por meio da análise do contexto histórico, bem como do principal fundamento ideológico do regime ditatorial vigente à época da edição do Estatuto do Estrangeiro, é possível deduzir que a proteção do migrante pelo Estado brasileiro não foi uma prioridade. Pelo contrário, o migrante foi objeto de ainda maior cerceamento no que tange a aspectos básicos dos direitos humanos e da cidadania, sendo visto como possível ameaça à segurança e ao mercado de trabalho nacionais, construindo uma estrutura violadora das liberdades individuais (BERNER, 2021).

³⁴ Assim dispõe a nova Lei de Segurança Nacional (Lei Federal n. 7.170/1983):

“Art. 4º - São circunstâncias que sempre agravam a pena, quando não elementares do crime:

I - ser o agente reincidente;

II - ter o agente:

a) praticado o crime com o auxílio, de qualquer espécie, **de governo, organização internacional ou grupos estrangeiros**;

b) promovido, organizado ou dirigido a atividade dos demais, no caso do concurso de agentes.” (BRASIL, 1983, sem grifo no original)

Nesse sentido, o Estatuto do Estrangeiro impõe diversas restrições aos migrantes, que podem ser divididas naquelas de ordem econômica e naquelas de ordem de cidadania, garantindo, ao final, poucos direitos. (BERNER; PARREIRA, 2013). Assim, na esfera de ordem econômica, destacam-se a vedação de ser proprietário (inclusive na condição de sócio minoritário) de empresa de televisão, radiodifusão e jornalística de qualquer espécie, bem como de navio ou aeronave brasileiros, também sendo vedado ser prático³⁵ ou mesmo operar, na condição de amador, aparelho de radiodifusão (BRASIL, 1980)³⁶.

Por outro lado, na esfera de cidadania, devem ser trazidas a lume as seguintes restrições: ser orientador intelectual de empresa de televisão, radiodifusão ou jornalística de qualquer espécie³⁷; integrar a administração ou representação de sindicato ou associação profissional; organizar, criar ou manter qualquer organização de caráter político; organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de natureza política; e, sobretudo, votar e ser votado³⁸ (BRASIL, 1969, 1980).

Por fim, em relação aos direitos que o Estatuto do Estrangeiro confere aos migrantes, estes são dados de forma genérica e limitada, por meio da inteligência do seu artigo 95 que dispõe que o “estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis” (BRASIL, 1980). Ou seja, genérica porque

³⁵ Conforme o dicionário Oxford (2022) “ indivíduo conhecedor dos acidentes hidrográficos e topográficos de áreas restritas marítimas, fluviais ou lacustres, e que nelas conduz embarcações em segurança;”.

³⁶ *In verbis*:

“Art. 106. É vedado ao estrangeiro:

I - ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre;

II - ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas;

III - ser responsável, orientador intelectual ou administrativo das empresas mencionadas no item anterior;

IV - obter concessão ou autorização para a pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica;

V - ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira, ressalvado o disposto na legislação específica;

VI - ser corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro;

VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;

VIII - ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais;

IX - possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo reciprocidade de tratamento; e

X - prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, e também aos estabelecimentos de internação coletiva.” (BRASIL, 1980)

³⁷ Essa restrição também encontra assento constitucional, como a sociedade de empresas do mesmo gênero, no artigo 174, da Constituição de 1969.

³⁸ Restrição imposta pela Constituição de 1969, artigo 147.

confere os direitos sem especificá-los e limitada porque restringe apenas aos migrantes residentes no Brasil, grupo específico e com situação migratória regular, a fruição desses direitos.

Portanto, o Estatuto do Estrangeiro, que deve ser entendido, para além de mero regulamento de entrada e saída de estrangeiros no país, mas um norte para a política migratória nacional (CAVALCANTI; SILVA, 2018), demonstra muito mais compromisso para com a doutrina de segurança nacional, assentada em objetivos vistos pelos seus articuladores como inarmoniosos com o tema migratório (como a soberania nacional e a integridade territorial), do que verdadeiro compromisso humanista e cívico para com os migrantes, apresentando diversas restrições a esses, ao passo que poucas garantias assegura.

2.2 A situação jurídico-constitucional do migrante

Durante o período de vigência do Estatuto de Estrangeiro, que foi aplicado de 1980 a 2017, quando foi revogado pela Lei de Migração (Lei Federal n. 13.445/17), o país passou por diversas mudanças institucionais, especialmente com a promulgação da Constituição de 1988, que encerra um longo período de “abertura lenta, gradual e segura”³⁹ e marca definitivamente o início de uma nova perspectiva jurídica ao ordenamento brasileiro, especialmente no que tange ao amplo rol de direitos fundamentais e sociais positivados, bem como novas formas de democracia, com diversos instrumentos participativos.

Contudo, a Constituição Federal de 1988, entre progressos e continuidades, não se mostrou transformadora no que tange à política migratória, o que guarda certa lógica com o fato de que o Estatuto do Estrangeiro permaneceu praticamente o mesmo por quase trinta anos após a promulgação da nova Carta (BERNER, 2021)⁴⁰. Nesse sentido, passar-se-á justamente à análise desses avanços e reminiscências.

No que tange às continuidades, a nova Constituição manteve a restrição aos direitos políticos dos imigrantes, com a vedação de seu direito ao voto, caracterizando o Brasil como o

³⁹ Política de retorno gradual à democracia, sem grandes rupturas, cunhada e idealizada pelos Generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva.

⁴⁰ Aqui ressalta-se que não deve recair sobre os imigrantes qualquer cobrança por falta de mobilização nos esforços constituintes, uma vez que, durante o trabalho da Assembleia Constituinte, permanecia vigente o Estatuto do Estrangeiro, que, conforme analisado, sequestrava dos imigrantes qualquer direito à participação política.

único país sul-americano que em nenhum aspecto assegura o voto aos imigrantes (PARREIRA, 2016).^{41,42} Nesse contexto, a Constituição cria um hiato entre cidadania e nacionalidade, garantindo a fruição dos direitos políticos somente ao cidadão nacional e não ao imigrante (BERNER, 2009, 2021).

Já no que concerne aos progressos, a Constituição de 1988 positivou diversos direitos aos imigrantes, “como a liberdade de locomoção no território nacional, a sucessão de bens, a possibilidade de prestar concursos públicos e de adquirir propriedades, embora com restrições, como no caso das empresas jornalísticas e de radiodifusão” (BERNER, 2021). No campo dos direitos fundamentais, a Constituição garantiu aos imigrantes em igualdade com os nacionais todo o rol de direitos fundamentais do artigo 5º, vejamos alguns (BRASIL, 1988, sem grifo no original):

Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

⁴¹ Segundo Carolina Parreira (2016, p.5), “efetivamente, o Brasil é o único país da América do Sul hoje que não garante nenhum direito político para os imigrantes que se encontram em seu território. Venezuela, Colômbia, Peru, Paraguai, Bolívia e Argentina reconhecem o direito a voto nas eleições municipais. Equador, Chile e Uruguai garantem esse direito nas eleições presidenciais. Paraguai e Peru reconhecem também o direito dos migrantes a se candidatarem a cargos nas eleições municipais.”

⁴² Assim dispõe a Constituição:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, (...)

§ 2º **Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros** e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - **a nacionalidade brasileira;**” (BRASIL, 1988, sem grifo no original)

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "*habeas-corpus*" ou "*habeas-data*", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

Nesse contexto, convém esclarecer que, embora a Constituição empregue a mesma expressão “estrangeiro residente” que o Estatuto do Estrangeiro utiliza na seção de reconhecimento de direitos, o entendimento majoritário, por meio de uma análise sistemática da Carta, é que, ao silenciar acerca de eventual vedação da fruição do rol de direitos por estrangeiro não residente, todo e qualquer estrangeiro, independentemente do seu status migratório, é titular das garantias ali dispostas, inclusive de todos os remédios constitucionais e dos demais direitos, como os sociais, previstos aos nacionais. Nesse sentido, importante julgado do Supremo Tribunal Federal:

O súdito estrangeiro, mesmo aquele sem domicílio no Brasil, tem direito a todas as prerrogativas básicas que lhe assegurem a preservação do *status libertatis* e a observância, pelo poder público, da cláusula constitucional do *due process*. **O súdito estrangeiro, mesmo o não domiciliado no Brasil, tem plena legitimidade para impetrar o remédio constitucional do *habeas corpus*, em ordem a tornar efetivo, nas hipóteses de persecução penal, o direito subjetivo, de que também é titular, à observância e ao integral respeito, por parte do Estado, das prerrogativas que compõem e dão significado à cláusula do devido processo legal. A condição jurídica de não nacional do Brasil e a circunstância de o réu estrangeiro não possuir domicílio em nosso país não legitimam a adoção, contra tal acusado, de qualquer tratamento arbitrário ou discriminatório.** (BRASIL, 2009, sem grifo no original)

Além disso, ao dispor acerca de direitos que garantem a liberdade de associação, a liberdade de manifestação do pensamento e a liberdade de reunião, poder-se-ia entender, inclusive, por não recepcionados⁴³ os dispositivos do Estatuto do Estrangeiro que previam a vedação de fruição destes direitos pelos imigrantes. Isto é, os dispositivos encerrariam uma inconstitucionalidade material superveniente⁴⁴, tendo em vista a promulgação da nova Constituição, sendo passíveis de controle de constitucionalidade de forma difusa, ou

⁴³ A não-recepção é a situação na qual normas infraconstitucionais, editadas sob a égide de uma Constituição anterior à vigente, tornam-se materialmente incompatíveis com a nova Constituição ou com norma constitucional derivada superveniente (BARROSO, 2016).

⁴⁴ Inconstitucionalidade material, uma vez que contrária ao conteúdo da norma constitucional, inconstitucionalidade superveniente, porque a norma se tornou inconstitucional após a edição de nova norma constitucional (BARROSO, 2016).

concentrada⁴⁵, por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a única ação de controle concentrado prevista pela Constituição⁴⁶ para o caso de atos normativos anteriores à atual Carta (BARROSO, 2016; BRASIL, 1988, 1999). Contudo, não foi o que ocorreu e o Estatuto do Estrangeiro não foi questionado em sede de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, resta evidente que, à parte a Constituição de 1988 negar o direito ao voto aos estrangeiros, a nova carta constitucional produz diversos avanços no reconhecimento de ampla gama de direitos aos imigrantes, em igualdade com os nacionais e independentemente de seu status migratório, imprimindo outro matiz, de respeito aos direitos humanos, ao ordenamento jurídico e tornando cada vez mais anacrônicas as disposições do Estatuto do Estrangeiro.

2.3 A nova Lei de Migração

A Lei de Migração (Lei Federal n. 13.445/17), nessa perspectiva, é fruto de um processo de lutas e construção social que durou anos, tendo como ponto de partida institucional a criação, pelo Ministério da Justiça, por meio da Portaria n. 2.162/2013, da Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil.

A referida comissão realizou diversas reuniões presenciais, audiências públicas, seminários, colóquios, ouviu os mais diversos atores⁴⁷ dos processos que envolvem a questão migratória, como órgãos nacionais e internacionais, públicos e da sociedade civil, em especial

⁴⁵ O controle de constitucionalidade difuso é aquele exercido por vários órgãos, enquanto o controle concentrado é exercido por apenas um órgão, geralmente o órgão de cúpula do Poder Judiciário, no caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (BARROSO, 2016).

⁴⁶ Assim dispõem, sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a Constituição e a Lei Federal n. 9.882/99, respectivamente:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.” (BRASIL, 1988)

“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição” (BRASIL, 1999)

⁴⁷ Foram realizadas sete reuniões presenciais da Comissão, entre 25 de julho de 2013 e 30 de maio de 2014, bem como duas audiências públicas e diversos eventos e atividades cujos membros participaram individualmente (BRASIL, 2014).

os próprios migrantes, na missão conjunta de construir democraticamente um novo marco legislativo brasileiro (BERNER, 2021);

Como informa o próprio relatório final, a comissão de especialistas definiu cinco eixos temáticos a serem alcançados pelo anteprojeto: (i) compatibilizar a legislação migratória com a Constituição de 1988 e os tratados internacionais em matéria de direitos humanos; (ii) deslocar o paradigma migratório da seara da segurança nacional e do controle documental de acesso ao mercado de trabalho para o paradigma de observância dos direitos humanos, por exemplo, abandonando o conceito pejorativo de “estrangeiro” e estabelecendo uma tipologia jurídica própria do “migrante”, (iii) enfrentar a fragmentação normativa infralegal do direito migratório por meio da sistematização normativa, conferindo coerência e respeitando a isonomia entre os migrantes; (iv) demover a securitização das migrações por meio da criação de uma entidade especializada no serviço migratório e remover as restrições infralegais aos direitos políticos dos migrantes; por fim, (v), preparar o Brasil para um novo ciclo migratório que demonstra contundentemente o fracasso de políticas migratórias excludentes, burocráticas e fechadas, como o que tem se observado nos desastres humanitários ocorridos na Europa e nos Estados Unidos nos últimos anos (BRASIL, 2014).

Entretanto, por questões políticas, o anteprojeto final elaborado pela comissão de especialistas, em 31 de julho de 2014, não foi apresentado formalmente ao parlamento brasileiro pelo Governo Federal (BERNER, 2021). Mas, em 2016, foi apresentado na forma de substitutivo ao projeto de lei do Senado n. 288, de 2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, sobre a mesma matéria, restando, com algumas limitações⁴⁸, aprovado pelo Congresso Nacional em 2017 e sancionado, com vetos, em 24 de maio do mesmo ano (BERNER, 2021; LEITE; LEITE, 2020).

⁴⁸ Entre as principais ausências observadas na Lei de Migrações, quando comparada com o anteprojeto da comissão de especialistas, está a previsão de criação da Autoridade Nacional Migratória, em atendimento ao eixo temático iv, que teria como competência “processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados com a nacionalidade, a naturalização e o regime jurídico dos imigrantes; conduzir e atualizar rotinas e processos sobre a determinação da condição refugiado, de asilo político, da proteção especial ao apátrida, e as políticas nacionais específicas; coordenar-se com órgãos setoriais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais para o aprimoramento do atendimento dos migrantes por serviços públicos, programas e ações no país; secretariar e apoiar atividades da Câmara de Articulação Sindical; zelar pela gestão documental e pela memória histórica e arquivística das 37 migrações no país, empreendendo esforços por sua modernização e disponibilização universal; coordenar esforços para o aperfeiçoamento contínuo das bases de dados, indicadores e perfis sociais, econômicos, culturais e produtivos das populações migrantes do país; opinar sobre tramitação de proposição normativa que verse sobre área de sua atuação; atuar como Secretaria Executiva do Comitê Nacional para Refugiados” (BRASIL, 2014, p.36-37).

Nesse sentido, a lei aproximou-se e muito dos objetivos traçados pela comissão de especialistas em cada um dos eixos temáticos, representando verdadeiro avanço ao trazer como um de seus maiores legados a garantia de preservação dos direitos fundamentais aos migrantes, assim como um tratamento administrativo baseado nos direitos humanos, em linha com o disposto na Constituição de 1988 e os tratados em matéria de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário (CAVALCANTI; SILVA, 2018; LEITE; LEITE, 2020)

Entre os principais avanços da nova legislação situa-se o expurgo da mentalidade anacrônica da doutrina de segurança nacional e da defesa irrestrita de um ideal de “soberania”, presentes no Estatuto do Estrangeiro, como já analisado. Nesse contexto, é possível observar, por meio da análise comparativa do corpo normativo das duas legislações, que enquanto não há menção à expressão “segurança nacional” na Lei de Migração, a mesma expressão pode ser encontrada em sete trechos distintos do Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980, 2017).

Assim, não fundamentando a política migratória nacional na doutrina de segurança nacional, a Lei de Migração desloca o norte legislativo para a afirmação dessa política em consonância com os princípios do direito internacional dos direitos humanos, como é possível depreender a partir deste fragmento⁴⁹ (BRASIL, 2017):

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

III - não criminalização da migração;

VI - acolhida humanitária;

VIII - garantia do direito à reunião familiar;

IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;

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;

XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;

⁴⁹ Inclusive, denotando o caráter vanguardista da legislação, observa-se que quase todas as medidas contidas no Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, de 2018, abordado nas p.23-24, são adotadas neste dispositivo da Lei de Migração.

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;

XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;

XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Nesse aspecto, também se destaca, dentre os avanços trazidos pela nova lei, a menção a um rol expresso de direitos assegurados aos migrantes, independentemente de seu status migratório, relacionando-se de forma complementar e específica, quando comparado ao rol de direitos fundamentais e sociais da Constituição de 1988. De forma complementar, pois reforça expressamente que os migrantes têm os mesmos direitos fundamentais e sociais que são assegurados aos nacionais na Constituição, ressalvado o direito ao voto, que não poderia ser contemplado pela via infraconstitucional⁵⁰. E, de forma específica, pois atende a certas reivindicações das comunidades de imigrantes só conhecidas por eles próprios, como o direito à abertura de conta bancária⁵¹. Vejamos na lei alguns desses direitos (BRASIL, 1988, sem grifo no original):

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

II - direito à liberdade de circulação em território nacional;

III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;

VI - direito de reunião para fins pacíficos;

VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;

VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

⁵⁰ Nesse sentido, critica-se a posição de alguns autores, como Wermuth e Aguiar (2018, p. 249), por condenar a nova Lei de Migração em razão da falta de avanço quanto aos direitos políticos dos imigrantes, uma vez que avanço nessa seara com a contemplação do direito ao voto só seria possível por meio de emenda constitucional e não por meio de legislação infraconstitucional.

⁵¹ Ver <<https://portal.unicap.br/w/comigrar-caixa-econ%C3%B4mica-dificulta-a-abertura-de-contas-para-imigrantes>> Acesso em nov. 2022.

XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;

XIV - direito a abertura de conta bancária;

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

Inclusive, a partir da leitura do trecho destacado, é possível observar outro expressivo avanço na seara dos direitos políticos aos imigrantes⁵². Isso ocorre uma vez que o Estatuto do Estrangeiro, conforme já exposto, vedava expressamente ao imigrante o exercício de qualquer atividade de natureza política. A nova Lei de Migração além de não prever qualquer limitação nesse sentido, garante ao migrante o direito de reunião e de associação, inclusive sindical, sem as ressalvas que eram trazidas pelo Estatuto do Estrangeiro, prevalecendo a interpretação de que, uma vez não proibido pela lei⁵³, o imigrante possui a liberdade de exercício desses direitos, inclusive de caráter político.

Na sequência de inovações progressistas trazidas pelo novo marco legal, Berner (2021, p.21) elenca outros pontos esparsos:

Muda, ademais, a lista dos estrangeiros que não poderão ser portadores de visto, ao ser retirada a proibição de concessão de visto a quem já foi expulso do país, aos que já foram condenados por crimes dolosos, ou que não satisfaçam as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde. Outro avanço é a instituição do visto de visita, que abrange os vistos de turismo e de trânsito que eram estabelecidos no Estatuto do Estrangeiro, além de também abarcar os vistos temporários por motivos de negócios, atividades artísticas ou desportivas e qualquer outra hipótese estabelecida em regulamento. Os vistos temporários passam a ter como finalidade a pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária, dentre outros. Dentre esses, destaca-se o de acolhida humanitária, que hoje é regulamentado somente por uma resolução do CNIg e apenas para imigrantes haitianos.

⁵² Aqui pontua-se que os direitos políticos, na forma de participação política, podem ser exercidos de formas convencionais e não convencionais: “as convencionais seriam o voto e a participação em partidos políticos. Já as formas não convencionais seriam a participação em passeatas, boicotes, campanhas para candidatos, financiamento de campanhas, entre outras” (ROOJI *apud* PARREIRA, p.13-14). Portanto, a nova Lei de Migração, dada as limitações impostas pela Constituição, buscou assegurar essas formas não convencionais de participação política.

⁵³ Assim dispõe o artigo 5º, inciso II, da Constituição: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).

Entretanto, a Lei de Migração não está imune a algumas críticas da literatura. Wermuth e Aguiar (2018), destacam a continuidade na existência de penalidade, especialmente de penas pecuniárias, sobre os migrantes, bem como a burocratização dos procedimentos de regularização documental. Nesse mesmo sentido, afirmam Leite e Leite (2020), que sustentam que a burocracia migratória é uma realidade que necessita ser modificada no *modus vivendi* brasileiro.

À parte as críticas, a literatura majoritária vê a nova Lei de Migração como um marco civilizatório no direito migratório brasileiro, ao adequá-lo à Constituição de 1988 e submetê-lo aos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, representando verdadeiro avanço na proteção e tutela dos direitos dos migrantes (WERMUTH; AGUIAR, 2018; CAVALCANTI; SILVA, 2018; LEITE; LEITE, 2020; BERNER, 2021).

Deste modo, assentada a compreensão evolutiva, em um sentido temporal, do direito migratório brasileiro, passar-se-á propriamente à análise dos vetos à Lei de Migração, que demonstram ainda existir tensões entre visões distintas acerca da política migratória nacional, baseadas tanto no antigo Estatuto, como no novo diploma legal.

CAPÍTULO III – OS VETOS À LEI DE MIGRAÇÃO

A Lei de Migração (Lei Federal n. 13.445/17), publicada em 25 de maio de 2017, com vigência a partir de 21 de novembro de 2017, foi sancionada com vinte e dois dispositivos vetados, entre alíneas, incisos, parágrafos, artigos e trecho do anexo da lei (BRASIL, 2017a). Os vetos do Presidente Michel Temer foram sustentados pelos ministérios, ou órgãos equiparados a ministério, da Casa Civil, da Fazenda, da Justiça e Segurança Pública, do Gabinete de Segurança Institucional e da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2017b)⁵⁴. Após o envio da mensagem presidencial com os vetos ao Senado Federal, o Congresso Nacional deliberou em destaque, em 19 de agosto do mesmo ano, pela não rejeição a nenhum dos vetos (BRASIL, 2017c).

Os vetos à Lei de Migração foram majoritariamente criticados pela literatura técnica (OLIVEIRA, 2017; WERMUTH; AGUIAR, 2018; LEITE; LEITE, 2020). Argumenta-se que eles apresentaram inspiração em visões autoritárias, como pode-se aferir por meio das razões suscitadas pelo presidente da República. Nesse sentido, demonstraram perspectivas restritivas e até reacionárias a respeito da política migratória, como expõe Oliveira (2017, p. 177, grifo nosso):

Os vetos originários no MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública), na AGU (Advocacia-Geral da União) e no Gabinete de Segurança Institucional revelam as contradições e as disputas colocadas ao longo de todos esses anos em que se buscou um novo aparato jurídico para as políticas migratórias, reveladas pela presença na esfera de governo de setores, ainda com expressão política, que: consideram as migrações uma questão de segurança, daí o discurso da soberania nacional; veem no migrante uma ameaça ao mercado de trabalho dos nacionais; e não conseguem compreender que é muito mais fácil lidar com migrações regulares, sobretudo quando se tem preocupação exacerbada com segurança e controle.

3.1 O instituto do veto

Contudo, antes de passarmos à análise dos elementos e razões dos vetos, faz-se necessário entender o instituto dos vetos presidenciais. Nesse contexto, o envio de um projeto de lei aprovado pelo parlamento ao chefe do Executivo (no caso da União, ao presidente da

⁵⁴ A chefia dos órgãos era ocupada, respectivamente, por Eliseu Padilha, Henrique Meirelles, Osmar Serraglio, Sergio Westphalen e Grace Mendonça.

República), figura-se como uma das últimas etapas do processo legislativo ordinário, uma vez que nessa fase cabe ao chefe do Executivo a sua sanção, convertendo o projeto em lei, ou o seu veto (BARROSO, 2019).

Dessa forma, o veto configura-se como um dos instrumentos do chamado sistema de freios e contrapesos, que prevê formas recíprocas de controle entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que devem atuar de forma harmônica e independente entre si (BRASIL, 1988; SILVA, 2013). Justamente sendo previsto como mecanismo de moderação, o poder de veto deve ser exercido diante de normas inconstitucionais, como forma de controle de constitucionalidade preventivo⁵⁵, mas também pode ser exercido de forma a impedir que ingresse no ordenamento jurídico normas consideradas pelo chefe do executivo como contrárias ao interesse público. Assim dispõe a Constituição (1988, sem grifo no original):

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º **Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente**, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º **O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.**

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

Portanto, classicamente os vetos são divididos em duas categorias: jurídicos e políticos (SILVA, 2013; BARROSO, 2019). Os vetos jurídicos são aqueles que invocam como fundamento a inconstitucionalidade da norma impugnada. Já os vetos políticos invocam como fundamento da impugnação o interesse público. Sendo certo, conforme a leitura do trecho destacado, que o veto pode recair tanto sobre todo o projeto de lei, quanto somente por partes

⁵⁵ É uma forma de controle de constitucionalidade preventiva, posto que ocorre antes da norma inconstitucional ingressar no ordenamento jurídico, em oposição ao controle de constitucionalidade repressivo, exercido predominantemente pelo Judiciário, após a produção da norma inconstitucional (BARROSO, 2016).

dele, nesse caso, o texto integral de alíneas, parágrafos, incisos ou artigos, não sendo, portanto, possível o veto somente a palavras ou a períodos⁵⁶.

No caso da União, exercido o poder de veto, o presidente da República deverá encaminhar mensagem ao Congresso Nacional, endereçada ao presidente do Senado, com as razões do veto (BRASIL, 1988), ou seja, sempre cabe ao chefe do executivo fundamentar o veto, expondo seus argumentos e permitindo ao intérprete entender se o veto se deu em função de inconstitucionalidade da norma ou se deu em função de razão de interesse público. Isso se faz importante, porque permitirá a apreciação do veto pelo Congresso Nacional, que tem 30 dias para deliberar, em sessão conjunta, pela manutenção ou pela rejeição ao veto, conforme dispõe a Constituição:

Art. 66.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, cabe ao parlamento a última palavra sobre o veto do executivo, seja este suscitado em razão de inconstitucionalidade ou em razão de interesse público⁵⁷. Contudo, seria possível o exercício do controle de constitucionalidade dos vetos para além da apreciação do parlamento? Sobre este tema, há controvérsia.

Acerca dos vetos políticos, o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência é que não é possível o controle de constitucionalidade repressivo, via Poder Judiciário, uma vez que o juízo político do que configura o interesse público capaz de justificar o exercício do poder de veto é atribuído somente ao chefe do executivo e ao parlamento, pela Constituição (BARROSO, 2019).

⁵⁶ Nesse caso, a limitação ao poder de veto faz-se importante, uma vez que a possível supressão de palavras e períodos, daria ao veto o condão de alterar sobremaneira a redação das normas, alterando o seu significado e atribuindo efeitos diferentes daqueles pretendidos pelo Legislativo.

⁵⁷ Sobre o conteúdo do conceito juridicamente indeterminado do “interesse público”, afirmam Gabardo e Hachem (2010, p. 24) ser “resultante da parcela coincidente dos interesses individuais de determinada sociedade, externado pela dimensão coletiva desses interesses”.

No entanto, acerca dos vetos jurídicos, parte da doutrina contemporânea entende ser possível o controle de constitucionalidade repressivo (BARROSO, 2019), uma vez que estes estão assentados com base em justificativa de inconstitucionalidade e a Constituição de 1988 atribui ao Supremo Tribunal Federal, em última instância, a resolução de controvérsia acerca da compatibilidade ou não de normas e decisões dos demais poderes em relação à Carta Magna (BRASIL, 1988).

Nesse caso, “representantes da maioria que aprovou o projeto deveriam ter reconhecido a possibilidade de suscitar a controvérsia, utilizando-se, por exemplo, de mandado de segurança” (BARROSO, 2019, p.50). Contudo, a não impugnação do veto aposto pelo chefe do Executivo não impede que a literatura examine a sua compatibilidade com a Constituição no plano acadêmico, o que se passará a fazer, no que tange aos vetos ao novo marco migratório brasileiro.

3.2 O conteúdo dos vetos à Lei de Migração

Nesse sentido, resta claro que o exame de constitucionalidade que pretende ser realizado recairá sobre as razões dos vetos à Lei de Migração exaradas pelo presidente da República. Contudo, o veto político, como já demonstrado, por se tratar de um juízo político do chefe do Executivo, de conteúdo juridicamente indeterminado, não convém à análise, de igual modo que não se vislumbra, na literatura, a possibilidade de seu escrutínio por qualquer órgão do Poder Judiciário.

Assim, do conjunto dos vinte e dois dispositivos vetados pela presidência da República, excluir-se-ão aqueles que tiveram como fundamento um juízo político, baseado no “interesse público”, ainda que expressamente não façam uso dessa expressão, mas que a simples interpretação permita identificá-los, quais sejam (BRASIL, 2017, adaptado):

Dispositivo vetado: § 5º do art. 49

§ 5º Comprovado o dolo ou a culpa da empresa transportadora, serão de sua responsabilidade as despesas com a repatriação e os custos decorrentes da estada da pessoa sobre quem recaia medida de repatriação.

Razões do veto: O dispositivo é contrário ao interesse público, na medida em que a Convenção sobre Aviação Civil Internacional assegura que as empresas recebam valores por intermédio de seguros obrigatórios para cobrir as despesas com repatriação, e seus custos decorrentes, de maneira

objetiva, sem necessidade de comprovação de dolo ou culpa. Entendimento diverso representaria ônus indevido ao Estado Brasileiro, além de poder representar uma procrastinação da estada do imigrante ou visitante impedido de entrar no País.”

Dispositivo vetado: parágrafo único do art. 6º

Parágrafo único. O visto poderá ser apostado a qualquer documento de viagem emitido nos padrões estabelecidos pela Organização da Aviação Civil Internacional (Oaci) ou pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, não implicando sua aposição o reconhecimento de Estado, Governo ou Regime.

Razões do veto: O dispositivo menciona documento de viagem, emitido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, sobre o qual carece-se de informações acerca de seu padrão, recomendando-se, assim, seu veto. Não obstante, não haverá prejuízos quanto aos documentos emitidos nos padrões estabelecidos pela Organização da Aviação Civil Internacional, os quais já são objeto de convenção própria, observada pelo País.⁵⁸

Dispositivos vetados: parágrafo único do art. 37 e inciso IV do art. 40

Parágrafo único. A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade.

IV - seja criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar;

Razão dos vetos: Os dispositivos poderiam possibilitar a entrada de crianças sem visto, acompanhada de representantes por fatores de sociabilidade ou responsável legal residente e, com isso, facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores.⁵⁹

Dispositivo vetado: § 10 do art. 14

§ 10. Regulamento disporá sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos.

Razões do veto: Não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica.⁶⁰

Dispositivo vetado: § 4º do art. 113

§ 4º São considerados grupos vulneráveis os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados.

⁵⁸ O uso do verbo “recomendar” nas razões do veto indica o caráter de juízo político acerca do conteúdo do dispositivo escrutinado, ainda que não encerre a expressão “interesse público”.

⁵⁹ Neste ponto, a razão dos vetos debruça-se sobre um juízo de possibilidade que se remete à faculdade política de julgar ou não conveniente ao interesse público o ingresso dos dispositivos no ordenamento.

⁶⁰ Novamente, exerce-se um juízo político ao considerar o que seria ou não recomendável permitir, com base no interesse público.

Razão do veto: O dispositivo apresenta impropriedade, ao arrolar indevidamente como integrante de grupo vulnerável, passível portanto de benefícios no âmbito da política migratória, os indivíduos que respondam criminalmente em liberdade.⁶¹

Do mesmo modo, não serão objeto de apreciação os vetos jurídicos que invoquem como fundamentação a inconstitucionalidade formal, isto é, que afirmam existir vícios formais no projeto de lei, sejam estes subjetivos, como de legitimidade de iniciativa da lei, ou objetivos, como incoerência lógico-jurídica ou técnica legislativa. Opta-se por essa abordagem uma vez que o presente trabalho busca a discussão da constitucionalidade material dos vetos, relacionando-os com os aspectos de cidadania e direitos humanos, não na mera análise da formalidade do processo legislativo, ainda que extremamente relevante para a adequada produção normativa. Portanto, também excluir-se-ão da análise os seguintes vetos (BRASIL, 2017, adaptado):

Dispositivo vetado: inciso II do § 1º do art. 30

II - a pessoa esteja reabilitada, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil;

Razão do veto: O dispositivo apresenta incongruência lógico-jurídica, na medida em que a pessoa em cumprimento de pena no Brasil sofreu condenação com sentença transitada em julgado.

Dispositivo vetado: art. 74

Art. 74. O brasileiro por opção ou o naturalizado que cumpriu com suas obrigações militares perante país de nacionalidade anterior fará jus ao Certificado de Dispensa de Incorporação.

Razão do veto: O dispositivo, que guarda estreita relação com o regime jurídico dos militares, viola a Constituição em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'f', que reserva à iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha sobre o tema.

Dispositivo vetado: art. 116

Art. 116. Revogam-se as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988. Parágrafo único. O órgão competente do Poder Executivo disporá sobre os critérios para revogação e escalonamento da vigência das medidas expulsórias decretadas após 5 de outubro de 1988.

Razões do veto: Os atos materiais de expulsão e, conseqüentemente, de sua revogação, consubstanciam efetivo exercício de soberania nacional, competência material privativa do Presidente da República, a teor dos incisos VII e VIII do artigo 84 da Constituição. Ademais, no mérito, o dispositivo poderia representar um passivo indenizatório à União, com efeitos negativos

⁶¹ Neste ponto, revela-se o caráter político, uma vez que a razão do veto se assenta na discordância sobre o que configuraria “grupo vulnerável”, segundo o interesse público.

nas contas públicas e insegurança jurídica às decisões de instituições brasileiras a expulsões.

Dispositivo vetado: última linha do anexo

Autorização de Trabalho	Taxa - Procedimento de autorização de trabalho	R\$ 100,00
-------------------------	--	------------

Razão do veto: Não há, no projeto sob sanção, previsão de necessidade de autorização para que o migrante possa trabalhar. Há apenas o visto temporário para fins de trabalho, que já conta com referência específica na tabela do Anexo. Portanto, não merece prosperar a previsão sem relação com a norma, o que contraria a exigência de clareza, precisão e ordem lógica das disposições normativas, além de configurar-se inconstitucional a falta de elementos que definam de modo suficiente a prestação estatal objeto de remuneração pela exação.⁶²

Dispositivo vetado: § 3º do art. 105

§ 3º Compete ao Superior Tribunal de Justiça a homologação da sentença dos casos previstos nesta Seção.

Razão do veto: Não há que se falar em sentença estrangeira a ser homologada, posto tratar-se de transferência, feita voluntariamente pelo condenado e em seu próprio benefício, e cujos tratados e convenções a respeito visam simplificar, e não burocratizar, a transferência internacional de presos.

Portanto, do conjunto dos vinte e dois dispositivos vetados, restam os vetos jurídicos que alegaram inconstitucionalidade material dos dispositivos impugnados, ou seja, que, segundo a análise do chefe do Executivo, apresentaram conteúdo contrário àquele da Constituição e serão objeto de análise. Estes são: (BRASIL, 2017, adaptado):

Dispositivo vetado: inciso I do § 1º do art. 1º

I - migrante: 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;

Razões do veto: 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 artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional.

Dispositivo vetado: art. 44

Art. 44. O titular de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá

⁶² Este veto recai sobre o aspecto objetivo de adequada técnica legislativa, uma vez que arguiu a falta de coerência normativa.

adentrar o território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas previstas nesta Seção.

Razão do veto: O dispositivo fragiliza o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro pelas instituições de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional.

Dispositivo vetado: § 2º do art. 1º

§ 2º São plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas

Razões do veto: O dispositivo afronta os artigos 1º, I; 20, § 2º ; e 231 da Constituição da República, que impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros.

Dispositivo vetado: alínea e do inciso II do art. 55

e) houver, ao tempo do cometimento do crime, vivido no Brasil por mais de 4 (quatro) anos.”

Razões do veto: Além de esvaziar a discricionariedade do Estado para gestão de sua política migratória, o dispositivo inviabilizaria promover a expulsão e retirada do território nacional de pessoas condenadas por crimes graves, tão somente pelo fato de terem vivido mais de 4 anos no país ao tempo do cometimento do delito.⁶³

Dispositivos vetados: incisos I e IV do art. 66

I - ser originário de país de língua portuguesa;

IV - ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul);

Razão dos vetos: Ao não exigir o critério de reciprocidade no processo simplificado de naturalização, instituto cuja consequência é o direito político, de votar e ser votado, o dispositivo teria o condão de ampliar o exercício da cidadania brasileira, podendo fragilizar o processo eleitoral nacional e introduzir elementos com efeitos imprevisíveis sobre a democracia do País.

Dispositivos vetados: §§ 2º e 3º do art. 4º e alínea d do inciso II do art. 30

§ 2º Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal.

§ 3º Não se exigirá do migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública.

d) tenha sido aprovada em concurso público para exercício de cargo ou emprego público no Brasil;

⁶³ Neste veto, observa-se uma natureza dupla, tanto jurídica quanto política, uma vez que a primeira razão é a inconstitucionalidade e a segunda é o interesse público.

Razões do veto: Os dispositivos possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, em afronta à Constituição e ao interesse nacional. Além disso, trata em diploma relativo ao tema migratório de matéria reservada à regulação de provimento de cargo público, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, 'c', da Constituição. Ademais, reserva a edital de concurso a definição, concessão ou restrição de direitos, o que configura-se inadequado à sua função de apenas direcionar a fiel execução da lei para acesso a carreiras públicas.⁶⁴

Dispositivo vetado: § 4º do art. 4º

§ 4º Aplicam-se ao visitante os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV deste artigo.

Razões do veto: O dispositivo estende a todo visitante, dentre outros direitos, o de acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, como descrito no inciso VIII do artigo, o que representaria pressões fiscais adicionais à União e aos demais entes nacionais, prejudicando a adequação das despesas públicas ao limite de gastos constitucionalmente previsto, recomendando, assim, seu veto.

Dispositivo vetado: art. 118

Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requerem no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.

Razões do veto: O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a *vacatio legis* possa requerer regularização com base no dispositivo.

Portanto, após a leitura dos vetos destacados, alguns elementos comuns podem ser delineados. O primeiro é o aparente desconhecimento da presidência da República e dos seus órgãos de assessoramento acerca de aspectos básicos sobre a questão migratória e do entendimento já firmado acerca dela no Estado brasileiro, desde a promulgação da Constituição de 1988. Nota-se isso, por exemplo, por meio do veto ao § 4º do art. 4º da Lei de Migração, cujas razões tentam afastar a fruição de direitos fundamentais e sociais do migrante visitante, como o acesso à saúde pública, uma vez que não residente no país. Ora, o entendimento constitucional acerca disso é pacífico no sentido de que toda pessoa, nacional ou estrangeira, tem direito à fruição dos direitos fundamentais assegurados na Constituição, como demonstrado na página 37 do presente trabalho.

⁶⁴ Neste veto, também se observa uma natureza dupla, sendo a primeira razão de natureza jurídica e a segunda razão de natureza política.

O segundo é a tentativa de obstaculizar o avanço de direitos próprios da cidadania aos migrantes, como asseverados no capítulo I do presente trabalho. Isso se observa, quando, por exemplo, do veto aos incisos I e IV do art. 66, que preveem condições de redução do prazo para a concessão da naturalização ordinária⁶⁵ ao migrante, o que permitiria a fruição do direito ao voto, elemento essencial da cidadania, fator que, de forma oposta, motivou o veto, sob a justificativa de fragilização do processo eleitoral nacional, quando, sabidamente, são outros os fatores, essencialmente nacionais, responsáveis por essa fragilização contemporaneamente.

Por fim, o terceiro elemento comum aos vetos é a invocação da soberania nacional, às vezes manifestada sob o prisma da “discricionariedade estatal”, como contraponto aos avanços progressistas da Lei de Migração que visam assegurar direitos e segurança jurídica aos migrantes por meio da delimitação dos poderes do Estado sobre esses sujeitos. Esse viés, na verdade, demonstra a perpetuação nos atores da Administração Pública da mesma lógica determinística da doutrina de segurança nacional, analisada no capítulo II, responsável por nortear a política migratória pátria, que via o migrante como inimigo do Estado brasileiro.

Deste modo, esses três elementos comuns aos vetos serão analisados na seção seguinte sob o prisma da Constituição de 1988.

3.3 O exame de constitucionalidade dos vetos

O constitucionalismo significa, em essência, a garantia de direitos e a limitação do poder do Estado (BARROSO, 2016), em fórmula já prevista desde 1789, por meio da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que, em seu artigo 16, já asseverava que “qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

Nesse sentido, a Constituição, como instrumento do corpo político do Estado, responsável por estabelecer direitos, dividir e limitar os poderes constituídos, determinar obrigações e

⁶⁵ Sobre o processo de naturalização ordinária, assim dispõe a lei de migração:
“Art. 65. Será concedida a naturalização ordinária àquele que preencher as seguintes condições:
I - ter capacidade civil, segundo a lei brasileira;
II - ter residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos;
III - comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e
IV - não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei.” (BRASIL, 2017)

objetivos comuns e fundar a ordem jurídica (TEMER, 2012) correlaciona as forças materiais responsáveis pela consolidação dos direitos humanos enquanto processos contínuos de luta (FLORES, 2010).

Assim, na tarefa do exercício do exame de constitucionalidade, busca-se analisar a compatibilidade de ato, seja este normativo ou mesmo de condutas comissivas ou omissivas, com a Constituição, partindo-se do pressuposto que o ordenamento jurídico que esta integra tenha como fundamento a supremacia da Carta Magna em detrimento de todas as outras formas normativas, ocupando a Constituição o ponto mais elevado de um escalonado ordenamento jurídico (TEMER, 2012; BARROSO, 2019).

Nesse contexto, ao se analisar os vetos à Lei de Migração, depara-se com a missão de determinar a concertação, ou a não concertação, da sua fundamentação jurídica para com a Constituição, em verdadeiro controle de constitucionalidade material, como já delimitado na seção anterior.

Desse modo, em primeiro lugar, há que se buscar no texto constitucional o fundamento para a limitação dos direitos fundamentais e sociais aos migrantes não residentes, como asseverado existir nas razões dos vetos ao § 4º do art. 4º e ao inciso I do § 1º do art. 1º, que trazem a lume o artigo 5º, *caput*, da Carta:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (BRASIL, 1988)

Ora, o dispositivo inicia-se com a garantia da igualdade formal de todas as pessoas humanas, impedindo a sua distinção por qualquer natureza, nesse sentido, adotar a interpretação de limitação da fruição dos direitos somente aos brasileiros e aos migrantes residentes é adotar interpretação que distinga pessoas em função da sua nacionalidade, ferindo frontalmente o princípio da igualdade firmado anteriormente. Dessa forma, a hermenêutica adequada deve garantir lógica e sistematicidade ao texto constitucional, tendo em vista, sobretudo os seus fundamentos e objetivos.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - **a cidadania;**

III - **a dignidade da pessoa humana;**

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - **promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.** (BRASIL, 1988, sem grifo no original)

Por meio do exame dos fundamentos e objetivos do Estado, que elegem a dignidade da pessoa humana e a não-discriminação como elementos centrais da Constituição e do ordenamento, é necessário, ao interpretar o texto constitucional, garantir a este unidade e harmonia (BARROSO, 2016), uma vez que não há hierarquia entre as normas nele contidas, também não sendo possível a admissão de antinomias (TEMER, 2012), informações fornecidas diretamente pelo princípio da unidade da Constituição⁶⁶.

Portanto, ao retornar ao *caput* do artigo 5º da Carta, deve-se compreender que a garantia explícita dos direitos ali assegurados não se limita aos brasileiros e aos estrangeiros residentes, mas encontra nestes exemplos de a quem são garantidos esses direitos, não prosperando as razões dos vetos que invocaram haver distinção entre migrantes residentes e não residentes, à medida em que importariam elas próprias em discriminação.

Agora, superada essa questão, deve-se enfrentar as motivações dos vetos que tiveram como objetivo frustrar o alcance da cidadania pelos migrantes, em especial o direito ao voto, por meio da facilitação do processo de naturalização ordinário, e o direito de integrarem a Administração Pública, como se observou nos vetos aos §§ 2º e 3º do art. 4º e alínea d do inciso II do art. 30 e aos incisos I e IV do art. 66.

⁶⁶ O princípio da unidade da Constituição “não tem um conteúdo material próprio: ele apenas impõe a primazia da norma constitucional, qualquer que seja ela” (BARROSO, 2016, p. 335).

Nesse sentido, de igual modo deve-se munir do princípio da unidade da Constituição e da estratégia de interpretação sistemática, visto que, em pese a Carta Magna restringir o direito ao voto do imigrante⁶⁷, esta estabelece como fundamento da República a própria cidadania, no seu artigo primeiro.

A cidadania, como visto no capítulo I, possui como um de seus elementos os direitos políticos e, a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, deve ter como condição básica para o seu exercício pleno a residência, não a origem da pessoa humana, de modo a atingir a concretização de uma democracia plural e inclusiva (DE LUCAS, 2003). No entanto, para o exame de constitucionalidade, não se pode transplantar para o texto constitucional elementos nele não contidos. Nesse sentido, a pergunta a se fazer é se existe óbice constitucional à ampliação de possibilidades de exercício dessa cidadania, seja por meio da facilitação do processo de naturalização, seja por meio da possibilidade de exercício de cargo, emprego ou função pública.

Para isso, recorrendo-se aos fundamentos da República, bem como aos instrumentos de efetivação dos direitos dos cidadãos⁶⁸, dispostos no artigo 5º, de exercício de toda e qualquer pessoa, como já demonstrado, é possível depreender que a ampliação da disposição das formas de efetivação da cidadania é hiperativo basilar do texto constitucional. Nesse sentido, se o mesmo texto limita o exercício dessa cidadania aos nacionais, quando dispõe acerca do direito ao voto, não se pode simplesmente concluir que a ampliação e a facilitação da naturalização feririam a Constituição, na verdade dariam a esta concretude, uma vez que a expansão do exercício da cidadania é seu objetivo.

Outrossim, a própria Carta constitucional estabelece a competência privativa da União para legislar em sede infraconstitucional acerca das matérias de nacionalidade, cidadania e naturalização⁶⁹. Sendo, portanto, a Lei de Migração a concretização dessa competência e do

⁶⁷ Ver artigo 14 da Constituição de 1988.

⁶⁸ Por exemplo, os remédios constitucionais do *habeas corpus*, do *habeas data*, do mandado de segurança e do mandado de injunção.

“Art. 5º

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à **cidadania**;

LXXVII - são gratuitas as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, **na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.**” (BRASIL, 1988, sem grifo no original).

⁶⁹ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;” (BRASIL, 1988)

próprio exercício da cidadania, não havendo que se falar em inconstitucionalidade da própria União ao legislar sobre esse tema, como defende as razões dos vetos presidenciais.

No que tange ao exercício, por imigrante, de cargo, emprego ou função pública, não exclusivos a brasileiros natos, há flagrante incoerência das razões de vetos suscitadas, sinalizando conflito explícito com a Carta constitucional. Uma vez que, se de igual modo a Constituição estabelece competência legislativa infraconstitucional para a matéria de naturalização, a Carta não só prevê que norma infraconstitucional irá dispor sobre as possibilidades de acessibilidade aos cargos públicos, como prevê que os imigrantes também poderão acessá-los, na forma da lei. Pergunta-se: de qual lei? A lei que foi objeto dos vetos. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, **assim como aos estrangeiros, na forma da lei;** (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Por fim, deve-se enfrentar a mais recorrente fundamentação dos vetos em análise, a soberania nacional, ora apresentada por meio do direito à discricionariedade do Estado no trato da política migratória, ou até mesmo apresentada por meio de um poder de polícia discricionário do Estado. É possível observar essa fundamentação na exposição das razões de veto aos seguintes dispositivos: alínea *e* do inciso II do art. 55, § 2º do art. 1º, artigo 44 e artigo 118.

Nesse contexto, afinal, em que consiste a soberania nacional, fundamento da República, conforme o artigo 1º da Constituição? Assim como outras expressões presentes no texto constitucional, a soberania nacional não encontra definição delimitada na Carta, constituindo uma expressão jurídica indeterminada. Contudo, não é porque uma vez indeterminada, que não seja possível extrair o significado do texto constitucional.

No período de formação do Estado-nacional, teceu-se diversas doutrinas que buscavam dar forma e fundamento ao poder soberano do Estado, mais conhecidamente a de autores do absolutismo, como Jean Bodin, que descrevia a soberania com adjetivos como perpétua,

indivisível e absoluta, um poder que não reconheceria qualquer outro acima dele (*apud* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Contudo, o absolutismo foi sucedido por outras formas de organização do Estado e da própria soberania.

A era do Estado absolutista passou e hoje impera a era do Estado Democrático de Direito⁷⁰, tal como adotado pela Constituição de 1988. “Democrático” uma vez que do povo, garantidos direitos mínimos de igualdade e isonomia, emana o poder que constitui o Estado, sendo por ele exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos periodicamente, através do sufrágio universal. “De Direito”, uma vez que todos estão submetidos ao império da Lei, inclusive o próprio Estado, que, como visto, tem a Constituição como instrumento fundante e de própria limitação.

Nesse sentido, o que viria a compor a soberania do Estado, uma vez que este está sim submetido às leis e tem o seu poder limitado? As noções contemporâneas de soberania, como a de Max Huber e da *Internacional Commission on Intervention and State Sovereignty* (*apud* MACEDO, 2012) afirmarão o que parece ser óbvio: a soberania traduz-se precipuamente em independência jurídica. Isto é, a plena autonomia do Estado em definir e delimitar os seus próprios poderes por meio de uma Constituição.

Assim sendo, não há hermenêutica constitucional que identifique na Constituição de 1988 elementos que subsidiarão a tese de que a soberania encerra o poder discricionário, arbitrário e ilimitado do Estado de controlar os indivíduos, como assim pretende os vetos à Lei de Migração sobre as pessoas migrantes. Pelo contrário, a Constituição de 1988 tece ao longo de todo o seu texto direitos e garantias das pessoas em face do Estado, que encerra em si mesmo objetivos comuns, como aqueles já vistos no artigo terceiro da Carta.

Portanto, a soberania na Constituição de 1988, enquanto elemento de independência jurídica, é, na verdade, instrumento de positivação e garantia de direitos, visando a sua efetivação e materialização. Deste modo, ao dispor garantias em favor dos migrantes, a Lei de Migração não viola a soberania nacional, ela investe-se da soberania para delimitar os poderes do Estado, sujeitando-o ao império da lei.

⁷⁰ Cujos marco é a examinada Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, fruto da Revolução francesa.

À luz das evidências, examinados um a um os elementos comuns presentes na fundamentação dos eleitos vetos presidenciais à Lei de Migração (Lei Federal n. 13.445/2017), pode-se concluir pela sua inconstitucionalidade, em função de sua incompatibilidade material com a Constituição Federal de 1988.

CONCLUSÃO

A proposta do presente trabalho foi alcançar as tensões entre os temas de direitos humanos, cidadania e soberania nacional nos vetos presidenciais à Lei de Migração (Lei Federal nº 13.445/17), por meio de um exame de constitucionalidade. Para isso, percorreu-se a trajetória que estabelece as conexões entre os temas de direitos humanos e cidadania com a questão migratória, depois como se observou a interação dessa temática no ordenamento jurídico infraconstitucional recente e, por fim, os vetos presidenciais.

De início, foi preciso se atentar ao fenômeno migratório contemporâneo e as formas em que este se apresenta. Nesse contexto, examinou-se as conexões necessárias entre as causas estruturais dos fluxos contemporâneos com a divisão internacional do trabalho, por meio da qual os países se relacionam através de relações predatórias de exploração e dependência capitalistas, produtoras de desigualdade, pobreza e fome. Sem deixar de lado, contudo, os principais fatores conjunturais propulsores dos fluxos atuais, como processos de desestabilização de países latinos e africanos, bem como conflitos bélicos, a exemplo da guerra russo-ucraniana.

A partir disso, buscou-se sedimentar a forma que os direitos humanos se articulam com o tema migratório, a partir de uma perspectiva histórica de fundação internacional dos instrumentos de proteção desses direitos, bem como a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos. Nessa perspectiva, perpassou-se pelo grande marco da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como pelo recente Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular de 2018, abordando os seus conteúdos e disposições mais importantes. No que tange aos aspectos teóricos, foi fundamental a compreensão dos direitos humanos como processos socioeconômicos, políticos e culturais de disputa e construção permanentes, visando a uma emancipação das lógicas individualistas e neoliberais hegemônicas no hemisfério ocidental.

Em seguida, estabeleceu-se as distinções entre cidadania e nacionalidade como conceitos ora coincidentes e ora desalinhados, como no caso brasileiro, em que a Constituição de 1988 estabelece conteúdos distintos a ambas as categorias, só contemplando com o direito político ao voto os nacionais, em detrimento dos imigrantes. Também se buscou, por meio da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, alcançar uma dimensão de cidadania verdadeiramente

democrática, plural e inclusiva que necessita imperiosamente abandonar sua legitimação com base na origem nacional das pessoas, abarcando a condição de residência atual dos cidadãos para a fruição dos seus direitos políticos.

Dirigindo a análise ao direito migratório brasileiro recente, traçou-se os principais aspectos da política migratória nacional no século XX, seja orientada em busca de um imigrante ideal, seja orientada a partir de visões eugenistas da sociedade, passando a uma abordagem extremamente hostil em relação ao migrante e protecionista do mercado do trabalho.

No que concerne ao Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal n. 6.815/80), esmiuçou-se suas origens autoritárias, sobretudo baseadas na doutrina de segurança nacional, um instrumento ideológico do regime militar brasileiro que via no imigrante um possível fator de agressão e desestabilização. Nesse sentido, o Estatuto assentou as bases de uma visão extremamente avessa aos imigrantes no plano interno, bem como discriminatória no que tange ao exercício dos direitos políticos, desde os direitos à livre associação, à sindicalização e à manifestação política, ao direito ao voto, que permaneceram vedados durante a sua vigência.

Com a promulgação da Constituição de 1988, destacou-se as profundas transformações no ordenamento jurídico pátrio. Sobretudo no que tange à universalização dos direitos fundamentais, cuja garantia alcança a todos os migrantes, independentemente de seu status migratório, bem como o acesso aos direitos sociais, como à saúde e à educação públicas e gratuitas.

Finalmente, debruçou-se sobre a nova Lei de Migração (Lei Federal n. 13.445/2017), destacando as suas principais inovações no campo migratório. Dentre as mais importantes, faz-se mister trazer a lume a adequação do sistema normativo migratório à Constituição de 1988, assim como aos tratados internacionais em matéria de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. De forma mais específica, o novo diploma legal pôs fim às vedações aos direitos políticos não convencionais, garantindo a liberdade de associação e sindicalização, por exemplo. De igual modo, a Lei de Migração trouxe pela primeira vez no direito infraconstitucional a proteção ao migrante qualquer que seja a sua situação migratória, fazendo prevalecer a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos.

Em última análise, passou-se ao exame dos vetos presidenciais à nova lei de migração. Antes, entretanto, foi necessário o estudo do instituto do veto, trazendo à luz, os principais dispositivos constitucionais que o regulam, o procedimento do veto, a diferenciação entre o veto político e o veto jurídico, bem como a discussão mais recente acerca da possibilidade de controle constitucional dos vetos, que, conforme visto, recai apenas sobre os vetos jurídicos, isto é, os que invocam em suas razões a incompatibilidade constitucional do dispositivo que impugnam.

Nesse contexto, foi necessário passar ao escrutínio dos vetos presidenciais à Lei de Migração, delimitando, entre os vinte e dois vetos apostos, quais seriam objeto de análise. Por metodologia, foram excluídos do rol de apreciação os vetos políticos, em função do juízo de interesse público a que estão submetidos e, portanto, substrato residual de controle. Também foram excluídos os vetos jurídicos que tinham como fundamento mera inconstitucionalidade formal que, à parte a devida relevância, não permitiria o confronto constitucional com os temas de cidadania, direitos humanos e soberania, como inicialmente proposto.

Nessa perspectiva, de posse dos vetos jurídicos cujo conteúdo das razões invocou-se a inconstitucionalidade material, pôde-se chegar ao conjunto de três elementos identitários, quais sejam, (i) a visão de que os migrantes não são titulares dos direitos fundamentais e sociais previsto na Constituição, (ii) a noção de incompatibilidade entre os migrantes e os direitos políticos infraconstitucionais próprios da cidadania, bem como (iii) a invocação da soberania nacional como contraponto à tentativa de assegurar direitos e segurança jurídica aos migrantes por meio da delimitação dos poderes do Estado.

Dessa forma, demonstrou-se, por meio dos princípios da supremacia da Constituição e da unidade da Constituição, bem como da interpretação sistemática do texto constitucional, que a Carta Magna assegura a todas as pessoas humanas, sem distinção de qualquer natureza, sobretudo de origem nacional, a titularidade dos direitos fundamentais e sociais. De igual forma, a Constituição preconiza a expansão e o exercício da cidadania, fundamento da República, ainda que comporte exceções constitucionais, como a vedação ao direito ao voto do imigrante, não sendo possível, portanto, a admissão de restrição aos direitos infraconstitucionais próprios da cidadania com base no texto constitucional.

Por fim, elucidou-se a questão da soberania nacional, importando no seu correto dimensionamento enquanto fator assegurador da independência jurídica do Estado, não como fator cerceador e limitador de direitos. Nesse sentido, entendeu-se que a soberania, assim como disposta na Constituição, é um instrumento de positivação e efetivação de direitos, seja dando-os concretude, como por meio da persecução dos objetivos da República, seja autolimitando o poder do Estado frente aos indivíduos. Concluindo-se pela inconstitucionalidade dos vetos presidenciais examinados apostos à nova Lei de Migração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, D.P. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.34, n.1, p. 211-239, jan./abr. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BERNER, V.O.B. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. **Versus**, Rio de Janeiro, v.3, p. 37-44, 2009.

_____. Imigração e cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988. **Revista Pan-Americana de Direito**, Curitiba, v.01, n.06, p. 01-26, 2021.

BERNER, V.O.B. *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem e praeter legem*. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniaio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acessado em: nov. 2022.

BERNER, V.O.B.; AGUIAR, A.L.B. Direitos Humanos para Humanos Direitos: Os Limites do Discurso do Direito Internacional dos Direitos Humanos a partir da Teoria Crítica Pós-Colonial. *In*: BERNER, V.O.B.; EMERIQUE, L.B.; MARRADES PUIG, A. (org.). **Direitos humanos, desenvolvimento sustentável e luta contra as desigualdades**. 1.ed. Andradina: Meraki, 2020, p. 206-236.

BERNER, V.O.B.; OSÓRIO, L.F. Migração, direito e capitalismo. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v.7, n.17, p. 55-79, mai./ago. 2020.

BERNER, V.O.B.; PARREIRA, C.G. Perspectivas jurídicas da política migratória no Brasil. *In*: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. **Anais do XXI encontro nacional do CONPEDI/UFU**. 1.ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 6818-6851.

BERNER, V.O.B.; PARREIRA, C.G. As normas nacionais e internacionais sobre imigração na América do Sul e sua repercussão nos fluxos migratórios regionais. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v.5, p. 375-394, mai./ago. 2013.

BERNER, V.O.B.; PARREIRA, C.G. A Escola De Chicago e a Concepção do Imigrante como Inimigo. In: BERNER, V.O.B.; JUCÁ, R.L.C.; MORAES, H.M. (org.). **Teoria Crítica, Descolonialidade e Direitos Humanos**. 1.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2016, p. 231-246.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política: volume 1**. 1.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Constituição (1969). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 out. 1969.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Comissão de Especialistas para Elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Instituída pelo Ministério da Justiça por meio da Portaria n° 2.162/2013. **Relatório final**. Brasília, DF, 31 jul. 2014. p. 1-50.

_____. Decreto Federal n. 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei n° 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2017.

_____. Mensagem n. 163 do Presidente da República ao Presidente do Senado Federal, de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mai. 2017.

_____. Lei Federal n. 6.620, de 17 de dezembro de 1978. Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1978.

_____. Lei Federal n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 ago. 1980.

_____. Lei Federal n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 dez. 1983.

_____. Lei Federal n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 1997.

_____. Lei Federal n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 dez. 1999.

_____. Lei Federal n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mai. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 94.477. Numeração única: 0001007-17.2008.0.01.0000. Paciente: Boris Abramovich Berezovsky. Impetrante: Alberto Zacharias Toron e outros. Relator: Min. Celso de Mello. Segunda Turma. Brasília, DF, 27 fev. 2009.

_____. Veto n. 12 de 2017. 11ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, de 29 de agosto de 2017. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 31 ago. 2017, p.533.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Encerramento de Votação. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, n. 84, p. 159, mai. 2017.

CASELLA, Hildebrando Accioly G.E.N.S.P.B. **Manual de Direito Internacional Público**. 20.ed. São Paulo: SARAIVA, 2012.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B.G. **Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010**. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais, 2021.

CAVALCANTI, F.M.; SILVA, M.M. O tratamento jurídico dos migrantes à luz do direito internacional e brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v.34, n.2, p. 375-409, jul./dez. 2018.

CERNADAS, P.C. Controle migratório europeu em território africano: a omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n.10, p. 189-214, jun. 2009.

DE LUCAS, J. Inmigración y ciudadanía: visibilidad, presencia, pertenencia. **Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, Granada, v.37, p. 81-103, 2003.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. Tradução de Maria Isaura Pereira de Queiroz. 6.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

GABARDO, E.; HACHEM, D. W. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. *In*: DI PIETRO, M.S.Z.;

RIBEIRO, C.V.A. (org.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p.13-31.

HERRERA FLORES, J. Los Derechos Humanos en el Contexto de la Globalización: Tres Precisiones Conceptuales. *In*: RÚBIO, D.S.; FLORES, J.H.; R.L.C.; CARVALHO, S. (org.). **Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica**. 2.ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010, p. 72-109.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LANO, A. A destruição da Líbia e a questão dos migrantes e refugiados. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, Salvador, v.4, n.4, p. 28-49, out./dez. 2018.

LEITE, A. Sobre as teorias do imperialismo contemporâneo: uma leitura crítica. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.23, n.2, p. 507-534, ago. 2014.

LEITE, C.A.; LEITE; V.S.M. A nova Lei de Migração na sociedade brasileira. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n.13, p. 280-300, jan./jun. 2020.

LEWANDOWSKI, E.R. Reflexões em torno do princípio republicano. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v.100, p. 189-200, jan./dez. 2005.

MACEDO, P.E.V.B. O Estado, segundo o direito internacional. **Confluências**, Niterói, v.12, n.1, p. 41-57, out. 2012.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MELLO, L.E.; MALTA, M.M.; A relação entre base, superestrutura e consciência social em Marx. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n.46, p. 56-73, jan./abr. 2017.

OLIVEIRA, A.T.R. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudo de População**, Rio de Janeiro, v.34, n.1, p. 171-181, jan./abr. 2017.

OLIVEIRA, N.D. Os Primórdios da Doutrina de Segurança Nacional: A Escola Superior de Guerra. **Revista História (São Paulo)**, São Paulo, v.29, n.2, p. 135-157, fev. 2011.

PARREIRA, C.G. A Inserção Política dos Imigrantes no Brasil. *In*: 40º Encontro Anual da ANPOCS. 2016, Caxambu. **Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS**. São Paulo: ANPOCS, 2016.

RAMOS, A.C. Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>. Acessado em: nov. 2022.

REIS, R.R. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.19, n.55, p.149-164, jun. 2004.

SAYAD, M.A. O que é um imigrante? **Peuples méditerranéens**, Paris, n.7, p. 3-23, abr./jun. 1979.

SILVA, A.B. *et al.* A extrema-direita na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 119, p. 407-445, jul./set. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SILVA, L.F.M. A ditadura civil-militar e a igreja católica no Brasil: uma abordagem do pensamento social católico. *In*: XVII Encontro de História da Anpuh-Rio: entre o local e o global. 2016, Nova Iguaçu. **Anais do XVII Encontro de História da Anpuh-Rio: entre o local e o global**. Rio de Janeiro: Anpuh-Rio, 2016.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 24.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **International Migrant Stock**. Nova York, 2020. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>>. Acessado em: nov. 2022.

_____. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The state of food security and nutrition in the world**. Roma, 2021. Disponível em: <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/07/SOFI2021_Report_EN_FINAL_1.pdf>. Acessado em: nov. 2022.

_____. International Organization for Migration. **Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular**. Nova York, 2018. Disponível em: <

ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent=&DS=A/RES/73/195&Lang=S>. Acessado em: nov. 2022.

_____. United Nations Development Programme. **2022 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unpacking deprivation bundles to reduce multidimensional poverty**. Nova York, 2022. Disponível em: <<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2022mpireportenpdf.pdf>>. Acessado em: nov. 2022.

_____. United Nations High Commissioner for Refugees. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acessado em: nov. 2022.

_____. United Nations High Commissioner for Refugees. **Global Trends Forced Displacement in 2021**. Genebra, 2021. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>>. Acessado em: nov. 2022.

_____. United Nations High Commissioner for Refugees. **Ukraine situation flash update**. Genebra, 2022. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>>. Acessado em: nov. 2022.

_____. **Universal Declaration of Human Rights - Portuguese**. 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/humanrights/universaldeclaration/translations/portuguese?LangID=por>>. Acessado em: nov. 2022.

WERMUTH, M.A.D.; AGUIAR, J.T. Direitos humanos e políticas migratórias brasileiras: do estatuto do estrangeiro à nova lei de migrações, rupturas e continuidades. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v.5, n.10, p. 228-258, jan./abr. 2018.