

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO

GUILHERME HENRIQUE SOARES FÉLIX

**APONTAMENTOS SOBRE A LEI 6815 DE 1980 E O PROJETO 5655 DE 2009, À
LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DE PRINCÍPIOS INTERNACIONALMENTE
CONSAGRADOS:**

**Uma análise sobre a razoabilidade do novo projeto de lei como estatuto voltado para
a proteção dos direitos do estrangeiro.**

Juiz de Fora

2014

GUILHERME HENRIQUE SOARES FÉLIX

**APONTAMENTOS SOBRE A LEI 6815 DE 1980 E O PROJETO 5655 DE 2009, À
LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DE PRINCÍPIOS INTERNACIONALMENTE
CONSAGRADOS:**

Uma análise sobre a razoabilidade do novo projeto de lei como estatuto voltado para a proteção dos direitos do estrangeiro.

Monografia de conclusão de curso na área de Direito Internacional apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Juiz de Fora

2014

GUILHERME HENRIQUE SOARES FÉLIX

**APONTAMENTOS SOBRE A LEI 6815 DE 1980 E O PROJETO 5655 DE 2009, À
LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DE PRINCÍPIOS INTERNACIONALMENTE
CONSAGRADOS:**

Uma análise sobre a razoabilidade do novo projeto de lei como estatuto voltado para a proteção dos direitos do estrangeiro.

Monografia de conclusão de curso na área de Direito Internacional apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora. Data: ____/____/____

Prof. Orientador: Orfeu Sérgio Ferreira Filho

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof.^a Manoela Carneiro Roland

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof.^a Maira Fajardo

Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora

2014

RESUMO

O objeto deste estudo volta-se primeiramente para a identificação da necessidade de reformulação do tratamento brasileiro direcionado aos estrangeiros. Protagonizado pela lei 6815 de 1990, o atual tratamento negligencia princípios constitucionais e Direitos Humanos. Como alternativa, um novo projeto é apresentado em 2009, o projeto de lei 5655. Este estudo se dedica a verificar se tal projeto está apto a responder aos anseios que lhe deram origem, se adequando aos valores que nossa sociedade resguarda - e representando um verdadeiro estatuto voltado à proteção dos direitos do estrangeiro - ou se na verdade trata-se de mais uma lei direcionada eminentemente ao controle da imigração no país.

Palavras chave: Estatuto do Estrangeiro; Lei de Imigração; Direitos Humanos; Lei 6815/90; Projeto de lei 5655/09.

ABSTRACT

The object of this research turns first to identify the need to recast the Brazilian treatment given to foreign. Headlined by law 6.815 of 1980, the current treatment neglects constitutional principles and human rights. Alternatively, a new project was introduced in 2009, the bill 5655. This research is dedicated to verify whether such that project is able to respond to the needs that gave rise to it, adapting to the values that our society protects - and represents a real statute aimed at protecting the foreigner's rights - or if in fact it is a law eminently directed to immigration control in the country.

Keywords: statute of foreign; immigration law; human rights; Law 6815/90; bill 5655/09.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 ASPECTOS HISTÓRICOS: ENTRADA DE ESTRANGEIROS NO PAÍS E LEIS DE IMIGRAÇÃO	7
3 A LEI 6815 DE 1990 E A NECESSIDADE DE REFORMA	11
4 O PROJETO DE LEI 5655 DE 2009 : ESTATUTO DO ESTRANGEIRO OU LEI DE IMIGRAÇÃO?	20
5 CONCLUSÃO	35
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

1 INTRODUÇÃO

Desde o descobrimento do Brasil, em 1500, o processo de colonização e desenvolvimento introduziu um aspecto extremamente importante para a concepção da identidade do país: a multiculturalidade¹. A enorme diversidade cultural sempre foi uma das principais características da nação brasileira. A “importação de africanos”, para abastecimento da mão-de-obra escrava voltada à plantação de café, por volta de 1530, representou o início de um profundo processo de deslocamentos para o país, responsáveis pela condução de inúmeras culturas oriundas dos quatro cantos do mundo. Somados aos europeus colonizadores e aos indígenas, os africanos contribuíram substancialmente para a formação de nosso berço cultural. Posteriormente, a oportunidade de trabalho atraiu muitos imigrantes, principalmente como substituição à mão-de-obra escrava em momento de sua abolição. Italianos, espanhóis, japoneses, alemães, poloneses, árabes entre outros influenciaram consideravelmente para a miscigenação brasileira, construindo um povo bastante heterogêneo e diversificado. A interação de raças assumiu tamanha intensidade que podemos considerar quase impossível definir as origens genéticas do povo brasileiro atual.

Inequivocamente, o traço pluricultural herdado de centenas de anos deveria gerar no brasileiro sentimentos de tolerância, solidariedade e reconhecimento de igualdade ao próximo. Não obstante, o que se verifica é o oposto, uma vez que a discriminação e o preconceito raciais se fazem presentes no país ao longo de toda sua história, contrariando o que soaria mais coerente em um país altamente miscigenado.

É tomando tal contexto como pano de fundo que este trabalho se desenvolve, visando analisar o tratamento brasileiro conferido aos estrangeiros que migram para o país. Primeiramente trazemos um esboço do processo histórico de imigração no país, assim como das leis mais relevantes concernentes ao assunto. Posteriormente, chegamos à lei 6815 de 1980, diploma que vigora até os dias atuais. Traçamos suas peculiaridades e buscamos transparecer a urgente necessidade de reformulação, no intuito de alcançar uma harmonia com a Constituição e os Direitos Humanos. Em seguida, apresentamos o projeto de lei 5655 de 2009, alternativa para a adequação das questões relativas à imigração e direitos de estrangeiros aos valores e princípios resguardados em nossa sociedade.

¹ ARAUJO, INFOESCOLA. **Multiculturalidade**. Infoescola. Disponível em: <http://www.infoescola.com/sociologia/multiculturalidade/>. Acesso em: 20 dez. 2013

Em vias de conclusão, nosso principal objetivo é discernir se o projeto proposto é capaz de responder às demandas apresentadas, substituir devidamente o diploma atual, e significar uma estrutura normativa capaz de significar um estatuto de proteção aos direitos do estrangeiro.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS: ENTRADA DE ESTRANGEIROS NO PAÍS E LEIS DE IMIGRAÇÃO

Para que se possa estabelecer uma análise crítica acerca do atual tratamento brasileiro concedido aos estrangeiros, assim como compreender a necessidade de uma reforma normativa, faz-se necessário que se clareie alguns aspectos importantes, relacionados diretamente ao processo histórico de migração direcionada para o Brasil e a postura política e econômica do país frente às diversas transformações ocorridas no globo.

Primeiramente, torna-se oportuno fixar um breve conceito para imigração.

Para Celso Duvivier de Albuquerque Mello²:

A imigração é formada por estrangeiros que se dirigem a um estado com a intenção de nele se estabelecerem. Ela se apresenta sob duas formas: individual e coletiva. A primeira é aquela representada por pessoas isoladas, enquanto a segunda é por grupo de pessoas.

A migração constitui um direito individual de locomoção, e quando considerada no plano internacional, se subdivide em imigração e emigração.

Ambos os termos nomeiam um mesmo movimento migratório, porém se diferem em razão da ótica posta em questão. Enquanto na imigração o que se considera é a entrada de migrantes no país, emigração representa a saída de indivíduos de um local de origem. Assim, uma vez que aqui se trata da entrada de estrangeiros no Brasil, menciona-se imigração.

² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito Internacional Constitucional : Uma Introdução**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. p, 223.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem estabelece em seu artigo 13, inciso II, que, todo homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a este regressar.

Quanto ao Brasil, a Constituição de 1988 estabelece, no artigo 5º, inciso XV, que 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.

A abertura dos portos pela Carta Régia de D. João VI em 1808 pode ser considerada o primeiro estímulo político à atração de estrangeiros para o país.

Observando a história do Brasil, considera-se em tese, que até 1822, ano da Independência, todas as pessoas que entraram no país foram colonizadores. A partir de então, todas que se locomoveram para a nação independente foram imigrantes.

Até 1870, estima-se que o número de imigrantes se limitava a cerca de três mil pessoas por ano. A imigração se intensificou em razão do fim do tráfico internacional de escravos para o Brasil, e posteriormente pela expansão da economia, principalmente no período das grandes plantações de café no estado de São Paulo. Destaca-se a vinda de alemães, italianos, portugueses, espanhóis e posteriormente japoneses e sírio-libaneses, como principais representantes da imigração no Brasil. Considerando de 1872 -ano do primeiro censo- até o ano 2000, chegaram cerca de 6 milhões de imigrantes ao Brasil.³

A intensa imigração ao longo do processo histórico, marcada também pela grande diversificação de estrangeiros atraídos, acarretou uma profunda transformação cultural no povo brasileiro. É fato que o traço multicultural caracteriza fortemente o nacional do país.

Em 1890, momento de forte atração migracional brasileira, determinou-se, através de um decreto, que a entrada de imigrantes da África e da Ásia dependeria da autorização do Congresso Nacional. Era muito incentivada a imigração de europeus em substituição a mão-de obra escrava. Esse decreto foi revogado em 1907 para que fosse possível estimular a imigração de japoneses, após a retirada pelo governo italiano dos subsídios oferecidos aos emigrantes direcionados para o Brasil. Trata-se de um exemplo de como aspectos externos afetaram consideravelmente o fluxo de migração para o Brasil.

³ IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento.** Imigração restrita: 1500-1700. *apud* Wikipedia. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Imigra%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil
Acesso em: 18 dez. 2013.

No século XIX, muitos países não adotavam diferenças entre os direitos dos nacionais e os dos estrangeiros. Contudo, com as guerras mundiais ocorridas nas décadas dos anos 20 e 30 houve um retrocesso em relação à compreensão dos direitos do migrante e muitos países passaram a estabelecer restrições, assim como o Brasil.

As Constituições de 1934 e de 1937 refletem esta tendência. A Constituição de 1934 instituiu o sistema de cotas, além de vedar a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território nacional. Pelo sistema de cotas impedia-se que cada corrente imigratória excedesse 2% do número total de nacionais daquele país que haviam entrado no Brasil durante os últimos cinquenta anos.⁴

Influenciados por ondas racistas presentes na Europa, vários grupos defensores do “branqueamento” da população brasileira participaram da propagação interna de um ideal de purificação da nação, resultando na promulgação de tal Lei de Cotas, que, apesar de não mencionar distinção direta de raça ou nacionalidade, caracterizou evidente manobra para a manutenção da maioria européia como imigrantes, estabelecendo um limite máximo para imigração de cada nacionalidade. Acontece que, como nos 50 anos anteriores o fluxo de imigrantes europeus havia sido consideravelmente superior que de outras regiões, estando em decréscimo, a lei pouco o afetou, em detrimento daqueles que estavam em início de deslocamento para o país, como os japoneses e chineses, por exemplo.⁵

A Constituição de 1937 é mais restritiva ainda, quando limita a entrada no país de certas raças ou origens, privilegiando abertamente a imigração européia⁶. A partir desta CF, é emanado o Decreto 383, de 1938, que proíbe aos estrangeiros exercerem atividades políticas no Brasil. Já às vésperas da II guerra mundial, Getúlio edita o Decreto-Lei 406, de 4 de maio de 1938, consolidando toda a situação jurídica do estrangeiro em sua face ditatorial, trazendo por completo a lista de pessoas que não mais seriam admitidas em solo brasileiro e deu ao Governo o poder de limitar, por motivos econômicos e sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens.

⁴ SUZUKI Jr, Matinas. **História da discriminação brasileira contra os japoneses sai do limbo** in Folha de São Paulo, 20 abril. 2008.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs2004200804.htm> Acesso em: 24 jan. 2014

⁵ WIKIPEDIA. **Imigração no Brasil**. Disponível em:

http://pt.wikipedia.org/wiki/Imigra%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil

Acesso em: 20 dez. 2013

⁶ Decreto-lei 406/1938 que regulamenta as imigrações diz em seus art. 2º que seria atendida, na admissão de estrangeiros, a “necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência européia.”

Depois da promulgação dessa lei, somada às crises econômicas, o Brasil deixou de atrair fluxo migratório elevado até início dos anos 2000.

As influências externas significaram, por todo o processo histórico brasileiro, fator determinante na entrada de estrangeiros no país, assim como nas políticas de imigração e as leis instituídas.

Cabe mencionar uma proposta de emenda votada pela Assembléia Nacional Constituinte de 1946 que visava proibir completamente a entrada de japoneses no país. A votação terminou empatada e apenas pelo voto de minerva a emenda foi recusada. Por um voto a imigração de japoneses não foi proibida pela Constituição de 1946.

O primeiro real Estatuto do Estrangeiro é estabelecido no Brasil pelo Decreto-Lei 941/69, de 18/10/1969, com sua competência estabelecida pelo AI nº 12 e AI nº 5⁷, regulamentado pelo Decreto 66.689/70. Esse estatuto deixa clara a política dos militares de tratamento do estrangeiro: buscam-se exigências extralegais, fazendo com que os altos comandos pudessem mudar a seu arbítrio, as regras em relação à admissão de estrangeiros. O rigor militar excessivo reinava em todo país e a legislação em relação ao estrangeiro passou a ter a sua marca, até os dias atuais.⁸

Sendo constatada a instabilidade no que tange à regulamentação de entrada e permanência de estrangeiros no país, citados os diversos momentos históricos, e a influência que as decisões no país sofre dos inúmeros aspectos externos, torna-se oportuno a análise do atual contexto histórico.

Atualmente, temos a lei 6815 de 19 de Agosto de 1980, que rege os institutos de Admissão e Entrada de estrangeiros no território nacional. Sua filosofia inspira-se no atendimento à segurança nacional, à organização institucional e nos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, inclusive na defesa do trabalhador nacional.

Trata-se de um diploma elaborado em meio à ditadura militar, pautado no dilema da segurança nacional, com uma visão predominante da Guerra Fria de evitar a entrada de idéias que pudessem por em risco o interesse nacional polarizado pelos Estados Unidos. A atmosfera

⁷ Atos Institucionais emanados no país na vigência do regime militar, interferindo na ordem Constitucional vigente, cerceando, muitas vezes, garantias individuais e depreciando o Estado de Direito e o devido processo legal.

⁸ MILESI, IMDH. **Por uma nova lei de migração: a perspectiva dos Direitos Humanos**. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em : <http://www.sorocaba.unesp.br/Home/Biblioteca/guia-abnt_site.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2013.

da época era dominada pelo medo, o mundo estava bipolarizado e era imprescindível conter o "câncer vermelho" que ameaçava as nações. Temia-se a proliferação de ideais socialistas, advindas do outro pólo, encabeçado pela União Soviética.

Assim, a lei foi elaborada com o real intuito de controlar a imigração, de restringir os direitos dos imigrantes, e de consolidar uma visão securitária a exemplo de outras nações do mundo ocidental. Pouco se importava com a situação do estrangeiro, que era visto como uma ameaça, encarado ou como criminoso, ou como "ladrão de empregos", rotulado como inimigo e adversário do trabalhador brasileiro.

A lei 6815 de 1980 vigora até hoje e constitui o principal mecanismo de controle de imigração e de defesa dos direitos dos imigrantes.

O que se pretende é analisar a razoabilidade e pertinência desse diploma nos dias atuais. Assim como o mundo se transforma incessantemente, o Direito precisa acompanhá-lo, se aprimorando, lapidando seus mecanismos, para que seja capaz de exercer sua função de refletir os verdadeiros valores da sociedade, e de protegê-los, recorrendo a modificações legislativas sempre que os conteúdos normativos se mostrarem ineficazes.

3 A LEI 6815 DE 1980 E A NECESSIDADE DE REFORMA

Como exposto, a lei 6815 de 1980 foi elaborada em meio a Guerra Fria, durante a ditadura militar. Refletia um espírito securatório, e foi produto do temor nacional diante da ameaça de possível difusão de ideais contrários àqueles defendidos pelo país, capazes de por em risco o controle capitalista característico dos países ocidentais. Como consta em seu artigo 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."

O artigo 2º do estatuto introduz o espírito normativo da lei, delimitando os principais objetivos a serem alcançados e dele absorvemos os reais fundamentos de sua criação, os quais traçam a possibilidade para um amplo tratamento diferenciado concedido aos estrangeiros,

que ficam submetidos à “segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, e à defesa do trabalhador nacional”.

Ou seja, muito longe de objetivar a proteção de direitos individuais, a lei 6815, que surte efeito até os dias atuais, observa predominantemente interesses estatais, positivando termos abertos que facilitam o controle e a restrição em face da condição jurídica dos imigrantes no país. Quando procura proteger certos direitos individuais, o faz assumindo a defesa ao trabalhador nacional. Se por um lado devemos admitir que tal postura se faz insuficiente para as garantias do trabalhador brasileiro, por outro verificamos que intensifica o desenho negativo que o estrangeiro possui, sendo, na menos severa definição, indesejado em nosso território.

Assim, o diploma traz em si um caráter discriminatório, definindo normas severas, restringindo direitos, e concedendo ao Estado ampla discricionariedade para dispor da entrada, permanência e saída de imigrantes do país, de acordo com juízos de mera conveniência.

Com efeitos colaterais, contribuiu para o agravamento de um paradigma negativo do imigrante, fortalecendo a idéia de que o estrangeiro nada traria de positivo à nação brasileira, mas, ao contrário, apenas geraria mais desemprego, concorrendo com o trabalhador nativo, difundiria idéias prejudiciais à estabilidade do Estado e elevaria os índices de criminalidade. A isto, soma-se o fato de a diversidade de cores e expressões culturais causar desconforto à sociedades nostálgicas, homogêneas, individualistas, o que naturalmente prejudica a imagem do imigrante.

De fato, percebe-se que a migração fez-se bode expiatório da profunda crise econômica em curso, atribuindo ao estrangeiro responsabilidade pelos crescentes déficits públicos. Não obstante, diversos estudos realizados apontam o contrário, constatando tal concepção não passar de mais uma das inverdades criadas para camuflar interesses eleitorais e incompetência política.⁹

Em pesquisa, abstrai-se que diferentemente do rotulado, o imigrante muitas vezes contribui de maneira relevante para o mercado de trabalho. Carregando um ideal de “mudança de vida”, o estrangeiro se mostra na realidade mais versátil e disposto a ocupar

⁹ GONÇALVES, ADITAL. **Mitos e fatos da imigração**. Adital.

Disponível em : http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=75396.

Acesso em 19 dez. 2014

diferentes funções a ele delegadas, além de mostrar maior predisposição a abertura de empresas ou negócios que envolvam a criação de empregos.

Infelizmente, tal concepção confessadamente xenofóbica sobrevive até os dias atuais, o que se considera completamente incoerente com os ideais estruturantes da atual Constituição e os Direitos internacionalmente consagrados. É de se lamentar que em pleno contexto democrático, o Brasil mantenha em vigor uma lei herdada da ditadura militar para regular os direitos e deveres dos imigrantes.

A comunidade internacional vivenciou há algumas décadas a crueldade que o nacionalismo extremo é capaz de cometer. Lamentavelmente o massacre de um povo por outro que se auto intitula superior não é um fenômeno singular na história. Apesar de não ter sido o primeiro ou o último genocídio, o holocausto nazista influenciou o aprimoramento do direito internacional em direção à defesa da dignidade humana e dos direitos fundamentais dos seres humanos acima da discricionariedade governamental fundada no princípio de soberania do Estado. A Declaração Universal dos Direitos Humanos determina que todo ser humano deve gozar dos direitos e liberdades estabelecidos pela Declaração sem qualquer distinção, inclusive origem nacional. Temos os mesmos direitos e liberdades, independente da construção social – nação – na qual estamos inseridos.¹⁰

Atualmente menciona-se a ascensão do Brasil no plano internacional. O país se destaca no cenário mundial em meio à crises econômicas que acometem a Europa, principalmente. Mas seria razoável considerar como potência um país que permite gerar efeitos uma lei obsoleta e antidemocrática como a 6815 de 90? Teria o país evoluído em tratamento igualitário na mesma medida que cresceu economicamente?

Tal reflexão nos remete à idéia de transição democrática. Como sabemos, após o fim da ditadura, o ressurgimento da democracia exigiu que o poder político realizasse medidas com o intuito de readequar a nação aos novos preceitos considerados basilares da sociedade. Consideremos aqui a transição democrática como o momento em que um conjunto de medidas devem ser estabelecidas para que a nação alcance a transformação democrática de maneira eficaz, ou seja, que todos aspectos da expressão de poder se coadunem com os princípios caracterizadores da Democracia. A nova Constituição de 1988 se revela como uma expressão da transição democrática no Direito, à medida que revoluciona a estrutura

¹⁰ ILLES; SOUZA, ADITAL. **Todos Somos Migrantes: Análise Crítica da Atual Política Imigratória Brasileira**. Adital Disponível em : http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=71822
Acesso em: 18 Dez. 2013.

normativa, posicionando o ser humano como protagonista das relações de Direito, elencando princípios como igualdade e solidariedade, e construindo um corpo principiológico voltado a proteção do indivíduo, estruturado fundamentalmente pela dignidade da pessoa humana.

Esta mesma Constituição, expressão da transição democrática, é considerada a Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro, da qual emana legitimidade para todas as outras normas constituídas no sistema jurídico.

Depreende-se então que toda e qualquer norma do ordenamento brasileiro deve guardar conformidade com o texto constitucional e seus princípios.

Nesta toada, é pacífico que um estatuto do estrangeiro, ou uma lei que trate de imigrações, para ser legítima e representar a nova face democrática do país, deve resguardar e proteger os princípios constitucionais elencados. Realidade que não se concretiza através da lei 6815/80, que assim como alguns outros diplomas normativos, mantém uma postura autoritária, contrastante com o atual contexto brasileiro e sua postura frente aos debates internacionais.

Configura-se por conseqüência, uma transição democrática falha ou insuficiente, à medida que o poder público não consegue alcançar, em determinados aspectos, a finalidade para a qual existe citada função transicional. Ou seja, admitindo o exposto, ainda estamos em processo de transição, que só se concretizará quando restarem garantidos a liberdade política e a igualdade civil e social. Para elucidar, cabe destacar alguns aspectos relacionados à cidadania e nacionalidade no Brasil.

Na Constituição do Império, diferenciava-se cidadão ativo do cidadão em geral, no momento em questão, sinônimo de nacional. Cidadão ativo era o titular dos direitos políticos que concebia a Constituição. As Constituições subseqüentes misturavam mais ainda os dois conceitos. A de 1937 começou a distinção que as de 1967/1969 completaram, abrindo capítulos separados para a nacionalidade e para os direitos políticos.¹¹

Atualmente, irrelevante é a terminologia empregada com o fim de distinguir o nacional cidadão, pois não mais se confundem nacionalidade e cidadania. Aquela é vínculo ao território estatal por nascimento ou naturalização; e esta é status ligado ao regime político. Cidadania qualifica os participantes da vida do estado, é atributo das pessoas integradas na

¹¹ OLIVEIRA, JC. **Condições Jurídicas do Estrangeiro no Brasil**. Editora JC. Disponível em <http://www.editorajc.com.br/2013/09/condicoes-juridicas-estrangeiro-brasil/> Acesso em : 02 jan. 2013.

sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de Cidadão, que no direito brasileiro, é o indivíduo titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas conseqüências. Nacionalidade é conceito mais amplo do que cidadania, e é pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão.

Assim, podemos dizer que a cidadania se adquire com a obtenção da qualidade de eleitor, que documentalmente se manifesta na posse do título de eleitor válido. O eleitor é cidadão, é titular de cidadania, embora nem sempre possa exercer todos os direitos políticos, pois o gozo integral destes depende do preenchimento de condições que somente gradativamente incorporarão o cidadão.

Analisando o exposto, surgem certas dúvidas cruciais: Será que o ordenamento brasileiro efetiva os princípios democráticos? O tratamento direcionado aos estrangeiros, através de políticas de imigração de da lei 6815/80 consegue concretizar a igualdade?

A Igualdade constitui o signo fundamental da democracia. Não admite privilégios e distinções que um regime simplesmente liberal consagra.

A Democracia tem como pressuposto a liberdade de participação, de integração. Aliado ao princípio da igualdade, sem distinção de qualquer natureza, conclui-se que tais fundamentos democráticos deveriam se estender a todo indivíduo. De acordo com esse entendimento, a democracia apenas encontraria sua forma plena quando transformasse o homem em cidadão. Todos os homens em cidadãos. Assim, a cidadania somente expressaria verdadeiramente a essência da democracia quando englobasse como cidadão qualquer indivíduo, independente de sua nacionalidade, que interagisse com o território e a sociedade.

A restrição dos direitos políticos aos estrangeiros constitui verdadeira contradição frente ao espírito da Democracia.

Com efeito, a Democracia invoca um conceito aberto, dinâmico e plural, em constante processo de transformação. Na acepção formal, pode-se afirmar que a democracia compreende o respeito à legalidade, marcado pela subordinação do poder ao Direito. Esta concepção acentua a dimensão política do conceito de Democracia, à medida que enfatiza a legitimidade e o exercício do poder político, avaliando quem governa e como se governa.¹²

¹² PIOVESAN. Democracia, Direitos Humanos e Globalização. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_libglobal.html Acesso em : 17 dez. 2013

Por outro lado, na acepção material, pode-se sustentar que a democracia não se restringe ao primado da legalidade, mas também pressupõe o respeito aos direitos humanos. Isto é, além da instauração do Estado de Direito e das instituições democráticas, a democratização requer o aprofundamento da democracia no cotidiano, por meio do exercício da cidadania e da efetiva apropriação dos direitos humanos. Neste sentido, não há Democracia sem o exercício dos direitos e liberdades fundamentais. A Democracia exige, assim, a igualdade no exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

A lei 6815 de 80 não só está ultrapassada, sendo completamente inútil no ordenamento brasileiro, como, ao contrário, prejudica profundamente a definição do Brasil como país democrático. Sua manutenção até os dias atuais apenas nos traz a percepção de que o Estado ainda permanece em muitos aspectos, mais valorizado que o homem, e que a igualdade está longe de ser atingida enquanto a soberania estatal se mantiver cristalizada.

É fato que o artigo 1º da Convenção de Havana de 1928, internalizada como lei no nosso ordenamento, concede aos Estados o direito de fixar, por meio de leis, as condições de entrada e residência dos estrangeiros em seus territórios. Trata-se de uma concessão razoável ao Estado, não propriamente em virtude da preservação de sua soberania, mas do direito de conservação e defesa dos componentes de sua nação. Não obstante, existe uma diferença inequívoca entre a liberdade de proteção da segurança nacional e a possibilidade de tratamento discriminatório através do abuso de restrições definidas àqueles que migram para o país.

Trata-se de uma temática ampla e controvertida, e o discurso parece longe de encontrar pacificação.

Sabemos que a Constituição consagra a isonomia, um aperfeiçoamento do sentido de igualdade. Constatou-se que a manutenção absoluta da igualdade a todos gera efeitos opostos ao esperado. Ao invés de equiparar, acentua a desigualdade por conceder mesmas condições a indivíduos circunstancialmente distintos. Ou seja, apesar de todos serem iguais perante a lei, são diferentes no plano fático. Aí se diferencia a igualdade, em seu sentido formal, de isonomia. Poderíamos dizer, utilizando brocardo aristotélico, que isonomia não é apenas garantir a igualdade formal, perante a lei, mas “tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de suas desigualdades”

Assim, em que pese a proibição da desigualdade perante a lei, é completamente possível (e por vezes imperiosa) a **desigualdade ou discriminação na lei**, a fim de corrigir legalmente

disparidades fáticas, para que se efetive o princípio da dignidade da pessoa humana através da isonomia.

Mas, se por um lado observamos ser a isonomia uma importante evolução do entendimento da igualdade, por outro percebemos haver um grande risco no tocante à sua aplicação prática. A possibilidade de tratamento desigual aos desiguais, objetivando a concretização da dignidade da pessoa humana, abre margem para que a atuação do poder público utilize de tal argumento para justificar decisões discriminatórias, que, camufladas sob um discurso defensor de Direitos Humanos e Isonomia, na verdade impõe um tratamento diferenciado negativo, cerceando direitos, deturpando a finalidade do princípio Constitucional, e agravando desigualdades. Segundo Hélio Bicudo¹³:

Os migrantes devem ser respeitados em virtude de sua dignidade enquanto pessoas, muito além do regime vigente ou do lugar onde residem. Seus direitos não derivam do fato de pertencerem a um Estado ou Nação, mas de sua condição de pessoa cuja dignidade não pode sofrer variações ao mudar de um País para outro.

Como mencionado alhures, posteriormente à Segunda Guerra Mundial os Direitos Humanos começaram a ser amplamente debatidos. Eram pautados sob a perspectiva de dois grandes princípios: o da universalidade e da indivisibilidade¹⁴; como bem nos situa Flavia Piovesan¹⁵.

O adágio cosmopolita de universalidade e indivisibilidade dos Direitos Humanos permeia um caminho intrincado de discussões e controvérsias, onde diversas correntes se confrontam em um debate implexo, profundo e delicado.

¹³ MILESI, IMDH. **Por uma nova lei de migração: a perspectiva dos Direitos Humanos**. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em : <http://www.sorocaba.unesp.br/Home/Biblioteca/guia-abnt_site.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2013

¹⁴ Sublinha-se, aqui, a **universalidade e indivisibilidade** dos Direitos Humanos, particularmente significativo para os migrantes, aos quais, em geral, não é comum faltar-lhe trabalho, no país de destino. Mas, ironicamente, ao invés de ser este um direito, nos limites e com a proteção que lhe devem corresponder, torna-se, muitas vezes, uma fonte de violações profundas, chegando ao extremo de trabalho escravo ou similar, sem descanso, sem férias, sem remuneração justa, com alimentação precária... Isto apenas para reiterar a indivisibilidade dos direitos humanos. A que serve a concessão de um direito, se a ele e no seu todo, o ser humano não tiver assegurados e protegidos os demais.

¹⁵ PIOVESAN, Flávia. A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos: desafios e perspectivas. In: *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. São Paulo: Renovar, 2004, p.47.

Sua análise detalhada se faz inoportuna nesse pesquisa, mas uma breve menção nos auxilia a compreender como o debate sobre Direitos Humanos influenciou o poder público a verificar a necessidade de promover uma reforma no tratamento dos estrangeiros no país, e consequentemente, na lei 6815/90.

Para a professora Flávia Piovesan (2004) a universalidade clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos humanos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e de dignidade.

Entretanto, indivisibilidade dos direitos humanos significa que a garantia dos direitos civis e políticos é a condição para a observância dos direitos sociais, económicos e culturais – e vice-versa. Quando um deles é garantido, os demais direitos correspondentes também o são. Da mesma maneira, quando um deles é violado, os demais também o são.

Nossa Carta magna, reflexão de toda essa evolução sofrida pelo Direito, Segue seu artigo 4º, com o compromisso de que o Brasil, em suas relações internacionais, deverá se pautar na prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) e pela concessão de asilo político (art. 4º, X). Já estas afirmações constitucionais seriam suficientes para considerarmos derogada, em muitos aspectos, a vigente lei de Estrangeiros – Lei 6815/80.

Particularmente saliente é o artigo 5º, quando afirma: “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”. Assegura, portanto, caráter hegemônico ao conceito de que os estrangeiros residentes no país estão em condição jurídica paritária à dos brasileiros no que concerne à aquisição e gozo de direitos civis.

Assim, é incontroverso que a vigente lei disciplinadora do estrangeiro no Brasil carece de urgente reformulação, uma vez que seus enunciados –como exposto por todo o capítulo– observam predominantemente interesses estatais, com a positivação de termos abertos que facilitam o controle e a restrição; agravam um paradigma negativo do imigrante, prezando pela discriminação, ao assinalar a proteção ao trabalhador brasileiro, consolidando a xenofobia e a visão do estrangeiro como ameaça à estabilidade do país; pode ser considerada uma falha na transição democrática, à medida que carrega em si valores discriminatórios herdados do regime militar, ignorando os princípios fundamentais da democracia, de igualdade e liberdade; e por fim está em severo descompasso com nossa Carta Maior, uma

vez que esta, instrumento da firmação democrática no país, preserva solidariedade, liberdade e igualdade, princípios ignorados pelo diploma. Faz-se necessária uma nova lei que trate a migração como um fato social, orientado sob a ótica dos direitos humanos, com um novo conceito de imigrante onde o ser humano não seja simplesmente um estrangeiro, mas um cidadão, detentor de direitos e contribuinte para um Brasil democrático e diverso.

E é neste sentido que se formulou o projeto de lei 5655/09, com o objetivo de revogar o atual estatuto do estrangeiro, visando construir uma estrutura normativa adequada com o atual momento histórico e com os princípios Constitucionais que alicerçam nosso ordenamento jurídico.

No próximo capítulo esta pesquisa proporcionará uma análise do projeto de lei 5655/09, explorando suas inovações, com um enfoque mais específico em seu artigo 2º, que traz o texto introdutório de toda a lei, com o intento de apresentar seu espírito normativo.

O que se pretende agora é investigar o projeto de reforma, em comparação com o atual diploma vigente, e buscar concluir se as modificações apresentadas se fazem hábeis a concretizar os princípios consagrados pela nossa sociedade.

4 O PROJETO DE LEI 5655 DE 2009 : ESTATUTO DO ESTRANGEIRO OU LEI DE IMIGRAÇÃO?

Em meio ao complicado cenário brasileiro no tocante ao tratamento concedido aos estrangeiros, protagonizado por uma lei obsoleta, inadequada e inconstitucional, surgiram diversos movimentos em prol de uma renovação do diploma em compasso com a Constituição, os Direitos Humanos e os interesses do imigrante. Organizações não governamentais e movimentos políticos desenvolveram e evoluíram a idéia de elaboração de um novo estatuto. Como alternativa, o projeto de lei 5655 foi apresentado durante o segundo governo do presidente Lula, em 2009, carregando a encargo de promover efetivamente uma adequada evolução do nosso sistema jurídico e nossa política de imigração.

O anteprojeto do novo estatuto do estrangeiro traz em si uma introdução inovadora. Seus enunciados normativos carregam considerável mudança em relação a lei 6815 de 80, trazendo a sensação de poder constituir verdadeiro instrumento de correção na transição democrática brasileira, ainda falha com a manutenção do antigo estatuto.

Seu artigo 2º, a exemplo do atual diploma em vigor, traz o enunciado que visa introduzir a intenção e a finalidade da lei, em sua aplicação. Assim, nos diz:

Art. 2º

A aplicação desta Lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais.

Lembremos o artigo 2º da lei 6815/80, a lei em vigor:

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.

Prima facie, podemos observar uma sensível diferença entre os dois artigos mencionados. O último recorda o que foi amplamente abordado no trabalho, destacando o interesse da lei em atender precipuamente ao interesse nacional, quando assinala “segurança nacional”, “organização institucional”, “interesses políticos, sócio-econômicos e culturais” e “defesa do trabalhador nacional”.

Como meditamos, tais termos representam fielmente o espírito da lei de 1980, que, considerando o Estado como protagonista agente de direitos, desaprecia o indivíduo estrangeiro e sua proteção em nosso país.

Por outro lado, o artigo 2º do anteprojeto de reforma traz um enfoque bastante distinto, posicionando o estrangeiro como possível principal favorecido da lei, quando descreve que esta atenderá à “garantia dos direitos humanos”, “preservação das instituições democráticas” e ao “fortalecimento das relações internacionais”.

Em momento oportuno analisaremos cada um desses objetivos, e, sob uma apreciação da atual política imigratória proposta e do desenrolar dos dispositivos legais, estaremos aptos a construir uma opinião mais legítima sobre a capacidade da lei 5655 de 2009 em responder aos anseios que lhe deram origem e solucionar a problemática posta em questão.

Após a apresentação do projeto pelo Ministério da Justiça, o projeto de lei 5655 tramita na Câmara dos Deputados, e se aprovado, revogará o atual estatuto do estrangeiro. Como natural, uma vez apresentado, o projeto se torna alvo de estudo e análise de diversos profissionais e interessados. Juristas, políticos, sociólogos e economistas, dentre outros, se debruçam a esboçar os efeitos da proposta apresentada, e buscam verificar se de fato representa uma estrutura de normas hábil a alcançar os objetivos que pretende, ou, melhor dizendo, aqueles esperados pela sociedade.

No caso do projeto de lei 5655, uma breve investigação já é suficiente para que se observe uma grande divergência de opiniões.

Apesar de o artigo 2º acenar para um apreciável avanço, o restante do diploma atrai muitas críticas e reprovações. Para alguns, a proposta é incapaz de superar o viés burocrático e autoritário presente no estatuto herdado do regime militar. Para outros, as mudanças são suficientes e retratam genuinamente o que o Brasil necessita para superar o estatuto em vigor.

Neste capítulo, avançaremos expondo alguns pontos de vista acerca da razoabilidade do “novo estatuto do estrangeiro”; posteriormente analisaremos o projeto à luz da Constituição e dos Direitos Humanos, e concluiremos se o artigo 2º expõe a verdadeira intenção por trás de sua elaboração.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados realizou duas audiências públicas para discutir o novo Estatuto do Estrangeiro. A última audiência, ocorrida no dia 13 de setembro de 2013, reuniu um grupo de especialistas, instituído pela Secretaria Nacional de Justiça, com o objetivo de apresentar uma proposta de anteprojeto de lei. Do encontro participaram membros da sociedade civil, entidades, pastorais e ativistas que militam sobre os direitos dos migrantes, no intuito de apresentarem suas reivindicações perante a comissão de especialistas do ministério da justiça, que irá ouvir as solicitações para incorporar à proposta do anteprojeto de lei. Segundo o professor de direito constitucional Tarciso Dal maso Jardim:

O que há de consenso no nosso grupo é que o atual quadro legislativo se calca em paradigmas que nós repudiamos severamente. É um paradigma defensivo, de proteção, xenófobo, de segurança nacional, criminalizante. Nós gostaríamos de substituí-lo por uma legislação cujo alicerce sejam princípios, direitos fundamentais, cooperação, e integração.(JARDIM, 2013)¹⁶

Camila Baraldi, coordenadora de Políticas para Imigrantes Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, cita exemplos de problemas básicos que os imigrantes ainda enfrentam no Brasil.

Os problemas vão desde a expulsão, desse conceito de nocividade subjetivo, a questão da documentação. É totalmente descentralizada a emissão de diversos documentos, como a carteira de trabalho. É tudo sob a lógica de controle. O brasileiro pode fazer a carteira de trabalho em diversos locais e o estrangeiro

¹⁶ **Por uma nova anistia migratória.** O estrangeiro: Brasil país de imigração. Disponível em : <http://oestrangeiro.org/2013/09/17/segunda-audiencia-sobre-o-novo-estatuto-do-estrangeiro/> Acesso em: 18 dez. 2013

não pode. Tem de fazer em uma superintendência regional específica e assinada por delegado. (BARALDI, 2013)

Outras colocações da Pastoral abordaram o perigo de elaborar um projeto de lei migratória baseado numa política seletiva, onde se defenda a ideia de favorecimento da recepção de mão de obra qualificada; a problemática de perda do visto quando há separação ou filho sai do país; a superação da restrição de direitos políticos aos imigrantes, através do direito a voto; crítica ao projeto de lei 5655/09 que prevê o aumento do tempo para o pedido de naturalização de quatro a dez anos; a substituição da Polícia Federal, cujos agentes possuem formação securitária, por uma agência específica para tratar a matéria migratória; a insuficiência da política “cartorial” que se limita a controlar os ingressos e a necessidade de incluir programas de integração, com a colaboração de outros ministérios, como da educação, etc.; a necessidade de sensibilização dos agentes das instituições públicas; a criação de um protocolo diferente, que não seja uma folha A4 com foto, mas um documento em boa forma.

A advogada Ruth Camacho, imigrante boliviana e representante do Centro Pastoral do Imigrante, acredita que a nova legislação deva ser construída com base nos direitos humanos.

A nossa preocupação, há muitos anos, é que a nova Lei de Imigração seja baseada efetivamente, com foco nos direitos humanos, ela deverá corresponder aos desafios e necessidade da realidade e dinâmica atual das imigrações e que possibilite a regularização migratória em diferentes situações, particularmente sempre que esteja em jogo a proteção de direitos humanos do indivíduo, do trabalhador migrante, da família, dos grupos vulneráveis e outras circunstâncias. (CAMACHO, 2013)¹⁷

A Associação Nacional de Estrangeiros e Imigrantes no Brasil (ANEIB), por sua vez, pediu formalmente à Comissão de especialistas responsável pela elaboração do anteprojeto dessa nova lei que sejam regularizados (anistiados) todos os estrangeiros em situação irregular ou ilegal no Brasil.

Nas últimas décadas, imigrantes conseguiram regularizar a situação no país por meio de diferentes formas. A abertura de processos de anistia para estrangeiros em situação irregular é uma delas. Ela foi concedida pelo Governo Federal em quatro ocasiões diferentes (1980, 1988, 1998 e de 2009 a 2011), sendo a última marcada por reclamações de imigrantes de entraves criados pela Polícia Federal.

¹⁷ **Por uma nova anistia migratória.** O estrangeiro: Brasil país de imigração. Disponível em : <http://oestrangeiro.org/2013/09/17/segunda-audiencia-sobre-o-novo-estatuto-do-estrangeiro/>
Acesso em: 18 dez. 2013

O presidente da ANEIB solicitou à Comissão que os estrangeiros irregulares sejam novamente “anistiados”, no intento de provar que a nova lei é uma lei que veio efetivamente proteger os direitos humanos dos estrangeiros no Brasil – sejam eles regulares ou não.

A ANEIB estima que há milhares de estrangeiros em todo o Brasil que estão atualmente em situação irregular, aos quais o Governo precisa reconhecer seus mais elementares direitos e cidadania plena.

Lembremos que a última anistia migratória, ocorrida em 2009, beneficiou cerca de 18.000 estrangeiros. O que corresponde a menos de 40% dos 45 mil pedidos de anistia esperados pelo governo brasileiro.

A deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC), relatora do projeto 5655/09, diz que :

A proposta converge para uma nova política de imigração e insere o Brasil em novo contexto de desenvolvimento econômico, social e cultural, tendo sido, desde sua concepção, objeto de consulta pública junto à sociedade. Trata-se, portanto, de significativo avanço em relação ao atual Estatuto do Estrangeiro, de 1980, cujo foco é essencialmente o de segurança nacional. (ALMEIDA, 2013)¹⁸

Segundo ela, o conjunto de legislação em vigor, “retrata um Brasil de outrora, sem considerar as mudanças conjunturais, econômicas e política que o mundo atravessou nas últimas décadas”. É diante desse novo contexto que Perpétua Almeida ressalta a importância de “ouvir representantes da sociedade civil, nas várias organizações não governamentais, associativas ou representativas de estudiosos no assunto”, para embasar o relatório que irá apresentar.

Para o deputado Carlos Zarattini (PT-SP), o novo Estatuto “deve ser equilibrado, não pode alimentar a xenofobia e ao mesmo tempo, deve evitar a atração de criminosos para o Brasil. Outro tema levantado pelo parlamentar diz respeito ao direito de voto dos estrangeiros.”

Tais opiniões, expressadas em audiência pública, avigoram a urgente necessidade de revogação do atual regulamento e a criação de um novo sistema. Mas estaria o projeto de lei 5655 apto a superar os problemas que motivaram sua elaboração?

¹⁸ **Por uma nova anistia migratória.** O estrangeiro: Brasil país de imigração. Disponível em : <http://oestrangeiro.org/2013/09/17/segunda-audiencia-sobre-o-novo-estatuto-do-estrangeiro/>
Acesso em: 18 dez. 2013

A mobilização por mudanças tem se fortalecido, e em dezembro de 2013, culminou na realização de dois grandes eventos na cidade de São Paulo.

Além da tradicional Marcha dos Imigrantes, que nessa edição trouxe como tema a luta por uma “nova lei de migração justa e humana para o fim da discriminação” e reuniu cerca de mil pessoas de diversas nacionalidades de acordo com as instituições organizadoras, foi realizada também a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, evento de caráter consultivo convocado pela Coordenação de Políticas para Migrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania que reuniu em torno de 300 participantes de 35 nacionalidades. Em ambos os encontros foram discutidos problemas da comunidade e propostas para criação de políticas públicas específicas.

Os resultados da conferência serão apresentados por delegados eleitos pelos participantes na Conferência Nacional de Migrações e Refúgio em Brasília em 2014, conforme previsto na Portaria Nº 1.947 da Defensoria Pública da União. Entre as deliberações, a principal é de que as migrações não devem ser criminalizadas. Diferentes organizações defendem que a questão não fique mais a cargo da Polícia Federal, mas sim de um novo órgão diferente criado para em um contexto de respeito a direitos e políticas públicas, conforme manifesto conjunto divulgado pelos grupos que compõem o Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes.

Neste sentido, as organizações manifestam repúdio ao Projeto 5655/09. No manifesto divulgado como resultado da 7ª Marcha, a proposta que hoje tramita na Câmara dos Deputados é criticada por ser “ainda mais dura e xenofóbica e discriminante, expondo os imigrantes a tratamentos mais desumanos e degradantes e a um risco maior de exclusão social, preconceito e violência.” Nelson Bison, coordenador do Centro de Apoio ao Migrante (CAMI) diz que os movimentos esperam que a nova legislação considere que “a pessoa humana em qualquer lugar que esteja no mundo tenha os mesmos direitos”.¹⁹

A iniciativa de se abrir espaço para participação e diálogo entre o governo e imigrantes foi elogiada pelas organizações presentes e considerada um grande passo para mudanças. Para Oriana Jara Maculet, presidente da ONG Presença da América Latina, isso permite que estes saiam da invisibilidade e sejam ouvidos. Mesmo assim, ela adverte que é impossível representar todos como um só grupo e ressalta que existem diferentes condições e histórias de migração. Nas manifestações em si, tal pluralidade esteve presente. Mulheres migrantes, por

¹⁹ **Por uma nova anistia migratória.** O estrangeiro: Brasil país de imigração. Disponível em : <http://oestrangeiro.org/2013/09/17/segunda-audiencia-sobre-o-novo-estatuto-do-estrangeiro/>
Acesso em: 18 dez. 2013

exemplo, apresentaram durante a 7ª Marcha um manifesto falando de seus problemas específicos.

Na conferência deste ano, um dos desafios foi organizar a comunicação e a tradução para diferentes linguagens devido à participação de imigrantes africanos de diferentes países. Os interesses e preocupações comuns, porém, favoreceram articulações conjuntas. A busca por oportunidades e regularização no país é um dos temas que aproximam diferentes grupos.

A batalha contra o preconceito é outra questão que mobiliza representantes de variadas comunidades. São muitos os que reclamam de perseguições no país. Criss Romero, uma das delegadas eleitas para a Conferência Nacional de Imigração, assinala que os paraguaios ainda sofrem muito preconceito no Brasil.

Criss Romero é fundadora de um grupo de dança e integrante de uma organização estrangeira no Brasil. Ela defende que a comunidade paraguaia deve lutar pelo direito ao trabalho decente, ao voto e a viver uma vida sem discriminação.

O paraguaio sempre é apresentado de maneira ruim, como alguém que não presta, que é corrupto, não trabalha. Queremos mostrar que a nossa cultura é mais do que isso”. Ela defende que a dança é uma forma de se expressar que ajuda migrantes a ganharem confiança, mas deixa claro que a mobilização também deve ser política. “Não estamos aqui só para dançar, o imigrante é quem deixou a sua terra, sua família, seus vizinhos e amigos. Estamos trabalhando duro aqui em busca de uma vida melhor. (ROMERO, 2013)²⁰

Outro motivo que impulsiona a mobilização, é a luta pela conquista dos direitos ligados à cidadania no Brasil. Como destacado no segundo capítulo deste trabalho, a cidadania só encontra seu significado pleno- como expressão democrática- quando se constitui atributo de todo e qualquer indivíduo. E é isso que diversos grupos e organizações buscam defender atualmente. Diferentes ações têm sido tomadas neste sentido. Como exemplo, existe hoje uma campanha, nomeada “Aqui vivo aqui voto”, que tem como base a idéia de que, pelo fato de os imigrantes contribuírem fundamentalmente para o desenvolvimento do país, seja participando da economia, da vida social e cultural, seja pagando impostos, deveriam ter direito a participação na escolha de seus representantes políticos. Nelson Bison, do CAMI, ressalta que o acesso às políticas públicas é mais difícil para migrantes. Alugar um apartamento sem documento, procurar serviços de saúde sem falar a língua, conviver com a discriminação que os filhos sofrem na escola são exemplos de problemas no dia a dia. Existem até casos de famílias que pagam taxas ou pedágios para que as crianças sejam bem aceitas nas escolas.

²⁰ **Por uma nova anistia migratória.** O estrangeiro: Brasil país de imigração. Disponível em : <http://oestrangeiro.org/2013/09/17/segunda-audiencia-sobre-o-novo-estatuto-do-estrangeiro/>
Acesso em: 18 dez. 2013

De acordo com as organizações, a demanda por políticas públicas envolve duas etapas: primeiro, que todas as pessoas sejam reconhecidas como iguais perante a lei; depois, que as necessidades e prioridades de imigrantes sejam identificadas, assim como mecanismos que impedem que eles exerçam seus direitos. Tal abordagem não beneficia apenas os estrangeiros. Por compreender a universalidade de direitos, favorece também os brasileiros.²¹

É interessante constatar que tais movimentos e campanhas se multiplicam incessantemente pelo país, à medida que os variados grupos se integram da necessidade de lutarem por seus interesses e se posicionarem em igualdade na sociedade, principalmente no atual momento em que o país discute a elaboração de um novo estatuto do estrangeiro.

Não obstante, o que constatamos é que muitas das pretensões da minoria estrangeira no país são ignoradas e permanecem desguarnecidas nesse atual projeto que aqui fazemos objeto de nosso estudo. Insatisfeitas com as alterações, as frentes de representação dos estrangeiros e dos Direitos Humanos cobram maiores mudanças, senão uma total reformulação do projeto com vistas a atingir efetivamente o que o artigo 2º promete.

Para compreender melhor esse descontentamento, torna-se útil analisar mais detalhadamente o segundo artigo do anteprojeto, investigando cada um de seus objetivos traçados e os pondo em cheque diante daquilo que o restante da lei proporciona, sempre tendo como horizonte os princípios Constitucionais, os Direitos Humanos e a política de imigração atualmente proposta. Alcançando tal compreensão, estaremos mais bem situados em relação ao tema e teremos arcabouço suscetível a nos permitir uma posição crítica mais legítima.

Previamente neste mesmo capítulo, mencionamos os principais norteadores do projeto de lei 5655/09, distinguidos em seu artigo 2º, os quais carregam o encargo de resumir o espírito normativo da lei em produção. Do artigo extraímos tais escopos: “a garantia dos direitos humanos” “garantia dos interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais,” “a preservação das instituições democráticas” e o “fortalecimento das relações internacionais”.

Se a aplicação da lei deve se nortear por esses parâmetros, concluímos logicamente que o próprio conteúdo normativo da lei se obriga a guardar coerência com esses princípios, sob o risco de incorrer em uma invalidade sistêmica.

Todo sistema é composto pela união de várias partes, produto da interação de vários componentes ou elementos. Esses componentes se interrelacionam, se somam para estruturarem um corpo definido e coeso. Inequivocamente, para constituírem uma estrutura coerente, tais elementos não podem estabelecer contradições entre si, uma vez que a própria

²¹ **Por uma nova anistia migratória.** O estrangeiro: Brasil país de imigração. Disponível em : <http://oestrangeiro.org/2013/09/17/segunda-audiencia-sobre-o-novo-estatuto-do-estrangeiro/>
Acesso em: 18 dez. 2013

lógica do sistema exige que suas partes caminhem em um mesmo sentido, fazendo com que suas metas particulares atinjam um objetivo final. Se as metas particulares poderiam ser definidas como a finalidade de cada comando normativo, o objetivo final seria a razão maior justificadora da construção do sistema. Ou seja, enquanto cada dispositivo possui a incumbência de suprir determinado anseio da sociedade, todos os enunciados em conjunto devem convergir esforços específicos para alcançar o objetivo final, a resolução de toda a problemática que invocou a criação de uma nova lei. Portanto, qualquer análise quanto à razoabilidade de uma lei jamais deve escapar de um julgamento prévio sobre a coerência material e integração de seus dispositivos.

Inobstante o exposto, essa incoerência não é incomum no ordenamento, muito em razão de um aspecto muito delicado que permeia não somente o nosso, mas quase todos os sistemas jurídicos existentes. Em um dos prismas mais imprecisos do mundo jurídico atual reside o que chamamos de conceitos jurídicos indeterminados.

Os conceitos jurídicos indeterminados são aqueles cujo conteúdo e alcance são em grande medida duvidosos, incertos, ou seja, não são dotados de um sentido preciso e objetivo. Sob o ponto de vista estrutural, possuem uma zona de certeza quanto ao seu significado, habitualmente chamada de núcleo conceitual. Essa zona qualifica o grau de precisão que existe em relação a seu conceito e seu significado, e assim, à sua aplicação.

De um lado, há a zona de certeza positiva, representada pelo campo em que ninguém duvida da efetiva aplicação do conceito. De outro, há a zona de certeza negativa, qualificada pelo campo em que ninguém duvida da impossibilidade de aplicação do conceito.

Contudo, entre as zonas de certeza positiva e negativa, vigora um espaço de dúvidas quanto à aplicação ou não do conceito. Esse espaço é chamado de zona de incerteza.

Segundo José Eduardo Martins Cardozo, "quando essa zona de incerteza conceitual tiver grande amplitude, o conceito jurídico poderá ser qualificado como indeterminado".

Estudando a nova interpretação Constitucional, abordada por Luís Roberto Barroso em seu livro "Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo", aprendemos que a função do intérprete se desenvolve ao longo dos anos, e não mais se limita à construção de sentenças como produtos de um puro jogo lógico, friamente realizado com base na aplicação técnica da lei, através da subsunção do fato a norma. Com efeito, o intérprete possui uma função criativa, participativa, e somente o contato com o caso concreto lhe permite definir o real sentido normativo. Nesta toada, perante a complexidade das situações fáticas, sempre em profunda transformação, o legislador se vale

de certos mecanismos para facilitar a atuação do intérprete, objetivando conceder a este certa “liberdade” e amplitude na aplicação do direito. Um desses mecanismos é a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, que permitiriam uma adequação mais fluida do conteúdo normativo à realidade fática.

Não obstante, se por um lado essa estratégia legislativa traz aspectos positivos, como a confirmação do atributo criativo do intérprete, e sua maior possibilidade de solução dos múltiplos conflitos em ocorrência no mundo real, a imprecisão legislativa também carrega feições prejudiciais. E uma delas é justamente o ponto crítico da problemática em tela, qual seja, a dificuldade em comprovar se esses termos abertos representam efetivamente os valores que deveriam proteger. Mais precisamente, torna-se um grande desafio verificar se tanto em âmbito legislativo, quanto jurisdicional, tais conceitos jurídicos estão sendo utilizados com o intuito de consolidarem no plano fático os significados que deles a sociedade espera.

Ora, se esses conceitos jurídicos indeterminados possuem como principal característica sua imprecisão, inequivocamente acabam se tornando verdadeiros instrumentos aptos a ampliarem o risco de inefetividade da lei, à medida que concedem ao legislador a possibilidade de acomodar tais termos incertos de acordo com determinada interpretação de sua definição e alcance, mesmo que esta não se harmonize com o efeito esperado por quem a lei se direciona. Em outras palavras, as expressões jurídicas abertas estão passíveis de serem utilizadas eventualmente para justificar e camuflar interesses diversos que deturpem a real finalidade da lei e maculem sua função em nosso ordenamento.

Portanto, reconstruindo o raciocínio, ao investigarmos a plausibilidade de um diploma normativo, é essencial que estejamos capacitados a verificar sua constitucionalidade e seu respeito aos Direitos Humanos. Não obstante, tal verificação é complexa e exige uma análise mais profunda que a simples interpretação literal do texto normativo. Ressaltamos que um sistema de normas válido exige a coerência e integração entre suas normas, ao ponto que todas elas contribuam para a consecução da finalidade maior do diploma. Entretanto, a aferição dessa validade é também complicada e requer que enfrentemos outro desafio, o das incertezas jurídicas.

Citamos então, o conceito jurídico indeterminado e salientamos que, por seu largo grau de imprecisão conceitual, permite justificar a elaboração de uma lei impotente, onde seus enunciados normativos não cooperam entre si e encobrem seu real objetivo, e, por conseguinte, os efeitos futuros que conduzirá na realidade.

Tomando por base tal entendimento, adquirimos melhor embasamento para edificar uma opinião acerca do caso específico do projeto de lei 5655/09.

O Artigo 2º utiliza vários conceitos jurídicos indeterminados, alguns mais incertos que outros, mas que, sem dúvida nenhuma são de análise fundamental para a solução de nosso imbróglio.

Analisemos individualmente cada um dos parâmetros.

Garantia dos interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais: Oportuno se faz começar por este que constitui a única coincidência entre ambos os artigos 2º, da lei 6815/80 e do projeto 5655/09. Talvez, além de coincidência, possa ser o primeiro sinal de que o projeto na verdade tenha herdado as mesmas características do diploma atual, como afirmam os críticos.

Tendo em conta a amplitude conceitual dos conceitos jurídicos indeterminados, como poderemos compreender o que o legislador quer significar com “interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais?”; “Quais são os interesses nacionais do nosso país? Quem os define? Quais são os interesses sócio-econômicos e culturais? Em que medida eles incluem os estrangeiros? E como saber se os interesses estatais não serão sobrepostos aos individuais?

Questões como essas se multiplicam quando nos deparamos com leis recheadas de conceitos amplos e indefinidos. Apesar da incerteza, insurge uma convicção: Os estrangeiros estão de fato a mercê dos interesses do Estado, e mesmo com a elaboração do projeto de lei 5655/09, a magnitude do controle Estatal permanece, e a margem para o autoritarismo ainda está presente, mesmo que camuflada sob enunciados polidos e prometedores de mudança. Com efeito, é difícil crer que nossa nação esteja preparada pra proteger efetivamente os direitos de toda e qualquer minoria.

O fortalecimento das relações internacionais: De acordo com o artigo 2º do anteprojeto, sua aplicação observará satisfazer também o fortalecimento das relações internacionais. Trata-se mais uma vez de uma expressão aberta e de complexa delimitação. Como o Brasil fortalece suas relações internacionais? Através da consolidação de direitos subjetivos, ou da pactuação de acordos bilaterais e multilaterais entre nações? Quando o Brasil estabelece pactos com outros Estados que visem observar a proteção de direitos de imigrantes em seus territórios, através da reciprocidade, está o país priorizando o indivíduo? Ou na verdade estaria garantindo o fortalecimento dos próprios interesses estatais dependentes de uma relação saudável com o outro Estado?

São novas questões que nos levam a continuar nossa reflexão. É inegável que o povo – ao menos teoricamente – integra o Estado, e que, decisões que beneficiam o todo, logicamente deveriam beneficiar a parte. Assim, qualquer acordo internacional de interesse estatal, também interessaria àqueles que em seu território residem. Porém, na prática, o povo somente é componente do Estado à medida que este, comandado pelas autoridades políticas, resguarde os interesses daquele. Através do processo democrático, os cidadãos elegem seus representantes e esperam que eles concretizem os desejos da sociedade. Assim, os representantes políticos seriam a extensão da vontade do povo e apenas atuariam em prol de sua preservação. Inobstante, a realidade não confirma a teoria, e o que historicamente observamos, é a corrupção dessa lógica, onde as autoridades políticas decidem massivamente em defesa de seus próprios interesses, e da preservação da soberania e controle estatais, em detrimento da verdadeira vontade que lhes colocaram no poder.

Destarte, se os representantes políticos decidem e estabelecem acordos com base em razões de conveniência e interesses que tenham o Estado como principal sujeito de direitos em âmbito internacional, na verdade não exercem a vontade do povo, por mais que indiretamente suas decisões respondam aos anseios da sociedade. Deste modo, é possível concluir que este segundo objetivo analisado também não reflete diretamente interesses da minoria estrangeira, corroborando a concepção que defende o projeto de lei não se tratar de um estatuto protetor do imigrante.

A preservação das instituições democráticas: Outro objetivo observado pelo projeto de lei 5655/09, segundo seu artigo 2º, é a “preservação das instituições democráticas”.

Para analisar esse conceito jurídico com propriedade, seria necessária uma investigação muito densa e aprofundada sobre os princípios estruturantes da Democracia. Como este não é o objetivo aqui, faz-se oportuno apenas pincelar alguns aspectos essenciais que nos clareiem uma opinião acerca de sua utilização no projeto de “novo estatuto do estrangeiro”.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari, o Estado Democrático de Direito constrói-se em torno de três pontos fundamentais: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos. Para Sandra Ressel, o conceito compreende a limitação jurídica do poder político e a estabilidade jurídica das garantias individuais. O progresso político fica comprometido toda vez que falhe alguma destas duas condições. A segunda seria uma consequência da primeira. O traço prático pelo qual se reconhece o Estado de Direito é o grau de garantia de que são cercados os indivíduos.

Como poderia uma lei preservar as instituições democráticas se nem mesmo observa seus pontos fundamentais? Como exposto anteriormente, os conceitos jurídicos indeterminados, apesar de terem uma função muito positiva em nosso ordenamento, dificultam nossa compreensão da verdadeira intenção do legislador. Ademais os norteadores anotados no 2º artigo do projeto de lei parecem apontar muito mais para a expressão da segurança e interesse nacionais que para a preservação da vontade popular. Além disso, ignora claramente a igualdade de direitos, por diversos motivos expostos neste trabalho, ressaltando a manutenção da ausência de direitos políticos aos estrangeiros como a principal das desigualdades.

A garantia dos direitos humanos: E por último, e talvez ainda mais polêmica, a discussão relacionada aos direitos humanos está longe de encontrar pacificação. Muitas teorias foram elaboradas no intuito de explicar quais seriam os direitos humanos e como seria sua regulamentação. Para alguns filósofos e juristas, os direitos humanos são direitos naturais, inerentes ao homem, e independem de positividade. Para outros, se tratam de direitos fundamentais²², e apenas significariam direitos no momento que fizessem parte de um conjunto normativo. Não obstante, estamos longe de verificar um consenso acerca da definição de quais direitos fazem parte do mínimo para uma existência digna, e que são intrínsecos ao indivíduo pela decorrência de um simples atributo: “ser humano”.

Como o objetivo aqui não é adentrarmos nesse mérito, esse trabalho opta por adotar a definição de direitos humanos feita pelo jurista Norberto Bobbio em seu Dicionário de Política, Volume I (A-K), publicado pela Editora UnB²³.

Bobbio (1995) evidencia a influência exercida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos nas constituições contemporâneas e os problemas políticos e conceituais²⁴ decorrentes do novo paradigma civilizatório que surge.

²²Direitos fundamentais referem-se àqueles direitos do ser humano que são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado (caráter nacional). Diferem dos direitos humanos - com os quais são frequentemente confundidos - na medida em que os direitos humanos aspiram à validade universal, ou seja, são inerentes a todo ser humano como tal e a todos os povos em todos os tempos, sendo reconhecidos pelo Direito Internacional por meio de tratados e tendo, portanto, validade independentemente de sua positividade em uma determinada ordem constitucional (caráter supranacional).(SARTLET, p. 35 e 36).

²³ BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. 7ª ed., Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília, 1995, págs. 353-355

²⁴ A Declaração Universal dos Direitos do Homem traz a enunciação de grandes princípios de direito natural, inequívocos à razão, o que conflita com a organização do poder concretizada pela positividade nas constituições da época. Com efeito, tais direitos ou residiriam apenas na abstração, ou subverteriam os ordenamentos constitucionais(BOBBIO,1995). Além disso, Bobbio(1995,p.334) afirma que “Um segundo problema deriva da natureza destes direitos: os que defendem que tais direitos são naturais, no que respeita ao homem enquanto

De acordo com Bobbio (1995), a Declaração concede ao constitucionalismo “um dos seus momentos centrais de desenvolvimento e conquista que consagra as vitórias do cidadão sobre o poder”. Ele recorda que os direitos humanos podem ser classificados em civis, políticos e sociais, destacando que, para serem verdadeiramente garantidos, “devem existir solidários”²⁵.

Finalmente, estes direitos podem ser classificados em civis, políticos e sociais. Os primeiros são aqueles que dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, religião, de reunião e liberdade econômica), através da qual é garantida a ele uma esfera de arbítrio e de liceidade, desde que seu comportamento não viole o direito dos outros. Os direitos civis obrigam o Estado a uma atitude de impedimento, a uma abstenção. Os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais) estão ligados à formação do Estado democrático representativo e implicam uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado. Os direitos sociais (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo), maturados pelas novas exigências da sociedade industrial, implicam, por seu lado, um comportamento ativo por parte do Estado ao garantir aos cidadãos uma situação de certeza (BOBBIO, 1995, p.354).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas afirma que: “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”.

homem, defendem também que o Estado possa e deva reconhecê-los, admitindo assim um limite preexistente à sua soberania. Para os que não seguem o jusnaturalismo, trata-se de direitos subjetivos concedidos pelo Estado ao indivíduo, com base na autônoma soberania do Estado, que desta forma não se autolimita. Uma via intermediária foi seguida por aqueles que aceitam o contratualismo, os quais fundam estes direitos sobre o contrato, expresso pela Constituição, entre as diversas forças políticas e sociais. Variam as teorias mas varia também a eficácia da defesa destes direitos, que atinge seu ponto máximo nos fundamentos jusnaturalísticos por torná-los indisponíveis. A atual Constituição da República Federal alemã, por exemplo, prevê a não possibilidade de revisão constitucional para os direitos do cidadão, revolucionando assim toda a tradição juspublicista alemã, fundada sobre a teoria da autolimitação do Estado”

²⁵ A atualidade é demonstrada pelo fato de hoje se lutar, em todo o mundo, de uma forma diversa pelos direitos civis, pelos direitos políticos e pelos direitos sociais: factualmente, eles podem não coexistir, mas, em vias de princípio, são três espécies de direitos, que para serem verdadeiramente garantidos devem existir solidários (BOBBIO, 1995, p.334).

Ainda, segundo Costas Douzinas:

“Os Direitos Humanos são, portanto, uma subcategoria dos direitos de proteção de importantes bens jurídicos e que são conferidos às pessoas não por causa de sua filiação ao estado, nação ou comunidade, mas, ao contrário, por causa de sua humanidade”.²⁶

O objetivo de garantia de direitos fundamentais assinalado no art 2º do projeto 5655/09 carrega uma indefinição muito grande e nos impede de prever quais efeitos a lei surtirá na realidade. Adotando a definição defendida por Bobbio, concluímos que o atual projeto falha em garantir direitos humanos, uma vez que conserva a desigualdade, mantendo várias restrições presentes na lei 6815/80, como a não concessão de direitos políticos aos estrangeiros. Se de alguma forma certos direitos humanos restam protegidos, como alguns civis e culturais, a ausência de proteção à liberdade de participação política compromete a indivisibilidade desses direitos, e o projeto acaba por não garantir nenhuma mudança relevante em relação ao diploma em vigor.

Ademais, o artigo 2º ainda menciona que a lei será aplicada em observância à política nacional de imigração. Enquanto tramita o projeto de lei, o Conselho Nacional de Imigração submete à avaliação pública uma proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”. Outro grave problema surge da análise desses dois projetos. O projeto de lei 5655 não traduz a política nacional de imigração proposta pelo Conselho, uma vez que este propõe uma política de proteção ao indivíduo, enquanto o projeto insiste em manter uma lei de controle de imigração²⁷. (VENTURA; ILLES,2010)

²⁶ DOUZINAS. **Que são Direitos Humanos.**

Disponível em: http://revolucoes.org.br/v1/sites/default/files/que_sao_direitos_humanos.pdf

Acesso em : 20 jan. 2014.

²⁷ VENTURA; ILLES. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le monde Diplomatique Brasil.2010.

Disponível em:< <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>> .

Acesso em: 11 Dez.2013.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo o analisado, constatamos que o atual tratamento brasileiro concedido aos estrangeiros carece de transformação, com vistas a se adequar com a nossa Constituição e os Direitos Humanos, internacionalmente consagrados. A lei 6815/90 é obsoleta, remanescente de regime militar, produto de temor em relação a influências externas prejudiciais à estabilidade dos interesses políticos e econômicos do país no momento em questão. Por isso, ignora direitos e concede ao Estado ampla liberdade para discriminar e punir qualquer estrangeiro que o Poder Executivo considerar como ameaça. Não observa princípios democráticos e portanto, não existe controvérsia sobre a urgência em revogá-la.

Para solucionar o problema, o Ministério da Justiça apresentou um projeto de lei (5655/09) no segundo mandato de Lula, no intuito de representar de fato um estatuto do estrangeiro, que viesse colocar o indivíduo migrante como ponto central da lei, garantido direitos constitucionais e direitos humanos. Não obstante, ignora grande parte das demandas das entidades representativas dos migrantes – que nos últimos anos apresentaram, com raro êxito, numerosas sugestões para o novo marco regulatório brasileiro. Entre as reivindicações do movimento dos migrantes que não foram contempladas pelo projeto, encontra-se a atribuição da questão migratória a um órgão político específico, e deixe de ser uma prerrogativa policial. A desburocratização é igualmente uma prioridade de luta, com destaque para a celeridade dos procedimentos de regularização de documentos, e a supressão de onerosas taxas e multas que pesam sobre os migrantes. Mas as quinze páginas do projeto que tratam dos vistos, entrada, registro e saída de estrangeiros do Brasil, somadas às duas páginas de sanções (inclusive multas por estada irregular e por deixar de registrar-se no órgão competente) trazem poucas esperanças nesta matéria

Ademais, o silêncio do projeto sobre a divisão de competências no sistema federativo brasileiro causa inquietude, uma vez que a efetividade de boa parte deles depende, total ou parcialmente, dos Estados ou dos municípios. Logo, teme-se que alguns direitos que foram reconhecidos pelo PL nº 5.655/09 de forma programática (como, por exemplo, o direito à

educação) percam-se na posterior regulamentação ou na ausência dela. Em contrapartida, o Projeto de Lei regulamenta com excesso de detalhes os deveres do estrangeiro, as infrações e proibições que lhe dizem respeito, além dos processos de extradição, repatriação, deportação e expulsão²⁸.

O PL nº 5.655/09 adota uma técnica bastante comum atualmente no mundo ocidental. Assim como a famosa “Diretiva do Retorno” europeia, ele introduz um extenso rol de direitos, enunciados de forma geral e abstrata, numa regulamentação outrora mais rígida. A seguir, um rol ainda mais extenso de dispositivos específicos, de natureza regulamentar, que restringe o sentido ou a amplitude daqueles direitos. O artifício jurídico permite afirmar que os princípios constitucionais e as convenções internacionais são respeitados graças à reprodução expressa de seus postulados programáticos.²⁹ Quanto a isso relembramos dos conceitos jurídicos indeterminados, que presentes no artigo 2ª do projeto, passam a sensação de que a lei observará a Constituição e os Direitos Humanos, porém, em virtude de sua amplitude e imprecisão conceitual, não são capazes, pelo mero enunciado normativo, de garantirem efetivamente os anseios que clamaram pela construção de um novo estatuto.

No desenrolar do texto os direitos são limitados por políticas restritivas e discriminatórias como o foco na mão de obra especializada do imigrante. Além de restringir os papéis sociais do indivíduo à força de trabalho, esta deve estar harmonizada com os interesses nacionais; observada a proteção do trabalhador brasileiro, visto que o mito infundado do imigrante como causador de desemprego permanece como justificativa utilizada pelo governo. Além de favorecer o interesse nacional em detrimento à garantia dos direitos humanos dos imigrantes, o conteúdo do projeto de lei está em desacordo com as convenções 111/65 (Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação) e 118/62 (Igualdade de Tratamento entre Nacionais e Estrangeiros em Previdência Social) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificadas pelo Brasil que assinam: "todos os seres humanos, seja qual for a raça, credo ou sexo, têm o direito ao progresso material e desenvolvimento espiritual em liberdade e dignidade, em segurança econômica e com oportunidades iguais". Uma política migratória cujo objetivo primordial é admitir mão de

²⁸ VENTURA; ILLES. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le monde Diplomatique Brasil.2010. Disponível em:< <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>> . Acesso em: 11 Dez.2013.

²⁹ VENTURA; ILLES. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le monde Diplomatique Brasil.2010. Disponível em:< <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>> . Acesso em: 11 Dez.2013.

obra que seja especializada e adequada segundo os interesses nacionais não garante oportunidades iguais ao trabalhador imigrante. (ILLES; SOUZA, 2012).³⁰

PL 5655/2009 Art. 4º. A política imigratória objetivar , primordialmente, a admissão de mão de obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econ mico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil,   capta o de recursos e gera o de emprego e renda, observada a prote o ao trabalhador nacional

Como exposto neste trabalho, o projeto mant m a proibi o de "atividade político-partidária" aos estrangeiros, assim como "organizar, criar ou manter associa o ou quaisquer entidades de caráter político", com exce o dos portugueses protegidos pelo acordo bilateral entre os dois países. O direito ao voto no Brasil   assegurado como cláusula p treia na Constitui o Federal, não obstante, não   ainda universal, uma vez que restringe esse direito aos cidadãos natos ou naturalizados. Um dos mais cotados representantes da América do Sul nas propostas de reforma do Conselho de Segurança da ONU  , vergonhosamente, o único país do continente que não reconhece o direito ao voto a imigrantes e estrangeiros permanentes. (ILLES; SOUZA, 2012) "Nesse sentido, defender no Brasil a amplia o da participa o política dos imigrantes significa reconhecer que a evolu o   ‘aspecto inexorável das transforma es políticas e jurídicas do mundo contemporâneo’"³¹. Além disso, o projeto mant m a proibi o de posse de radiodifusão aos estrangeiros que também lhes nega a participa o em "conteúdo editorial e atividades de sele o e dire o da programa o veiculada em qualquer meio de comunica o social"; não há duvidas que tais impedimentos decorrem da permanência do temor de idéias socialistas vindas da Europa, como abordado por todo o trabalho. A democracia tem como um de seus pilares a tolerância às diversidades e o respeito pelas diferenças. Não faz sentido um país como o Brasil, que se diz potência e cujo sistema político   pautado pelos princípios democráticos, ter leis que restringem a liberdade de expressão. (ILLES; SOUZA, 2012) .

Tais proibi es tornam o projeto de lei inconstitucional. Relembremos o artigo 5º de nossa Constitui o: “Todos são iguais perante a lei, sem distin o de qualquer natureza,

³⁰ ILLES; SOUZA. **Todos somos migrantes: Análise crítica da atual política migratória brasileira**. Adital. 2012.

Disponível em: < http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=71822>
Acesso em: 22 Dez.2013.

³¹ CENTRO DE APOIO AO MIGRANTE. **Direito ao voto do imigrante**. Go petition. 2010.
Disponível em < <http://www.gopetition.com/petition/39056.html> > Acesso em: 08 de Jan.2014.

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.”

Um novo estatuto do estrangeiro deveria ser pautado nos princípios universais e de respeito aos direitos humanos das pessoas migrantes e suas famílias, independente de sua condição migratória. Estes princípios são garantidos em diversos Tratados Internacionais, Declarações da Conferencia Sul-americana de Migração, na Convenção da ONU Sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Imigrantes e suas Famílias, Convênio ainda não Ratificado pelo Estado Brasileiro. A Conferência Sul-americana de Migrações produziu um acordo multilateral entre os Estados Sul-americanos no qual a proteção dos direitos humanos dos migrantes está acima do interesse nacional dos Estados, e não condicionada à força de trabalho do indivíduo. Este mesmo princípio aparece no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL que avança inclusive em direção à defesa dos direitos políticos das pessoas migrantes. (ILLES; SOUZA, 2012) .

É extremamente importante para a efetiva mudança de paradigma –de segurança nacional para o respeito incondicional aos direitos humanos- que o governo trabalhe em conjunto com a sociedade civil, incluindo os imigrantes e suas organizações, com o intuito de transformar a cultura política do brasileiro. Uma política imposta, sem diálogo com os cidadãos corre o risco de ser incoerente ou de tornar-se letra morta na jurisdição nacional. A cultura política é formada por um processo de via de mão dupla entre sociedade civil e instituições governamentais; por isso, é necessário que a Política Nacional de Imigração evolua em direção ao respeito dos direitos humanos tanto no plano governamental quanto no plano social.

Este desafio implica -como bem lembra a Declaração Final do IV Foro Social Mundial de Migrações- em construção de poderes locais, regionais, nacionais e mundiais que permitam gradualmente ganhar espaço na definição de agendas públicas, programas e projetos com um enfoque de direitos plenos para todos os habitantes do planeta: a construção coletiva de uma Cidadania Universal, com o fortalecimento das organizações de migrantes e suas comunidades de origem como os novos agentes da transformação social. Nesse sentido, vale lembrar que a história do Brasil foi escrita por movimentos migratórios. Corre em nossas veias sangue de terras

longínquas. Trazemos em nossa face marcas de interação entre culturas, sendo praticamente impossível determinar a fonte primária de nossos genes. Somos todos iguais, todos membros de uma única família, da família humana, em poucas palavras: Todos Somos Migrantes. (ILLES; SOUZA, 2012).³²

Como bem abordado por Illes e Souza , além de bastante explorado neste trabalho , concluímos que o projeto de lei 5655/09 falha em seu objetivo principal: constituir um estatuto do estrangeiro apto a eliminar as desigualdades cristalizadas por uma lei herdada de regime militar e em vigor até os dias atuais.

Através de uma apurada investigação, absorvemos que o projeto preserva o viés autoritário e burocrático da lei 6815, dificultando ainda mais a situação do estrangeiro que visa adquirir em igualdade os direitos garantidos em nossa Constituição.

Assim, apesar de prever direitos, o faz de maneira abstrata, com inúmeros enunciados amplos e indefinidos, fracassando em proteger efetivamente a minoria imigrante. Sustenta o fortalecimento da soberania e interesses estatais, em detrimento dos direitos individuais.

A ausência de dispositivos específicos consolidando direitos humanos, como direitos políticos, compromete a validade do projeto como sistema jurídico, uma vez que estabelece incoerências e contradições entre seus enunciados. Se seu artigo segundo aponta para a proteção das instituições democráticas e direitos humanos, os demais dispositivos deveriam corroborar essa idéia, atuando como componentes integrados em busca do objetivo final. A desigualdade de tratamento e a inobservância da liberdade de participação política contribuem para a estruturação de um diploma falho e ilegítimo, inapto a ser caracterizado como sistema.

Com a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, seu artigo 2º traz um enunciado embelezado e inovador, prometendo grandes mudanças no tocante à aplicação da lei, porém, não consegue garantir efetivamente os direitos delimitados, levando a uma incógnita no

³² ILLES; SOUZA. **Todos somos migrantes: Análise crítica da atual política migratória brasileira**. Adital. 2012.

Disponível em:< http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=71822>
Acesso em: 22 Dez.2013.

tocante à que medida tais norteadores seriam respeitados. Pelo contrário, transparece manter intacto o posicionamento do Estado como principal sujeito de direitos na seara internacional, conservando ampla discricionariedade para controle e restrição da entrada de estrangeiros sob juízo de interesse nacional.

Por conseguinte, conclui-se que o projeto concebe uma verdadeira lei de controle de imigração, a exemplo do diploma que o precede, e não um estatuto do estrangeiro, como se esperava, e que pudesse extinguir, ou ao menos atenuar ao máximo a desigualdade consolidada no país. A esperança reside no fato de que, por ser uma lei em gestação, e devido às diversas análises críticas negativas acerca da razoabilidade do projeto, o Parlamento brasileiro possa considerar devidas modificações e compatibilizar todo o conjunto normativo com os dispositivos iniciais que acenam para a proteção dos migrantes, especialmente em razão de práticas abusivas advindas de sua situação irregular.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, INFOESCOLA. **Multiculturalidade**. Infoescola.

Disponível em: <http://www.infoescola.com/sociologia/multiculturalidade/>

Acesso em: 20 dez. 2013

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 7ª ed., Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília, 1995, págs. 353-355

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 6815, de 19 de Agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1980.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5655, de 2009. Disponível em

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102> Acesso em: 18 dez. 2013

CENTRO DE APOIO AO MIGRANTE. **Direito ao voto do imigrante**. Go petition. 2010. Disponível em < <http://www.gopetition.com/petition/39056.html> > Acesso em: 08 de Jan.2014.

DOUZINAS. **Que são Direitos Humanos?**

Disponível em: http://revolucoes.org.br/v1/sites/default/files/que_sao_direitos_humanos.pdf

Acesso em : 20 jan. 2014.

GONÇALVES, ADITAL. **Mitos e fatos da imigração**. Adital.

Disponível em :

http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=75396.

Acesso em 19 dez. 2014

IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Imigração restrita: 1500-1700. *apud* Wikipedia.

Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Imigra%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil

Acesso em: 18 dez. 2013.

ILLES; SOUZA, ADITAL. **Todos Somos Migrantes: Análise Crítica da Atual Política Imigratória Brasileira**. Adital Disponível em :

http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=71822

Acesso em: 18 Dez. 2013.

MILESI, IMDH. **Por uma nova lei de migração: a perspectiva dos Direitos Humanos**.

Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em :

<http://www.sorocaba.unesp.br/Home/Biblioteca/guia-abnt_site.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2013

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito Internacional Constitucional : Uma Introdução**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. p, 223.

OLIVEIRA, JC. **Condições Jurídicas do Estrangeiro no Brasil**. Editora JC. Disponível em <http://www.editorajc.com.br/2013/09/condicoes-juridicas-estrangeiro-brasil/> Acesso em : 02 jan. 2013.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php Acesso em 29 dez. 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Democracia, Direitos Humanos e Globalização**.

Disponível em:

http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_libglobal.html

Acesso em : 17 dez. 2013

PIOVESAN, Flávia. **A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos: desafios e perspectivas**. In: *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. São Paulo: Renovar, 2004, p.47

Por uma nova anistia migratória. O estrangeiro: Brasil país de imigração.

Disponível em : <http://oestrangeiro.org/2013/09/17/segunda-audiencia-sobre-o-novo-estatuto-do-estrangeiro/>

SUZUKI Jr, Matinas. **História da discriminação brasileira contra os japoneses sai do limbo** in Folha de São Paulo, 20 abril. 2008.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs2004200804.htm> Acesso em: 24 jan. 2014

VENTURA; ILLES. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le monde Diplomatique Brasil.2010. Disponível em:< <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>> . Acesso em: 11 Dez.2013.

WIKIPEDIA. **Imigração no Brasil**. Disponível em:

http://pt.wikipedia.org/wiki/Imigra%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil

Acesso em: 20 dez. 2013

