



GT 6: DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A LEI DE MIGRAÇÃO: O VETO PRESIDENCIAL À ANISTIA PARA IMIGRANTES INDOCUMENTADOS•

Amanda Cristina Mayer (UEPG); Email: amanda.mayer@outlook.com.br
Jeniffer Riscielly de Souza (UEPG); Email: jenifferriscielly@gmail.com
Fabrício Bittencourt da Cruz (UEPG); Email: fabriciobittcruz@gmail.com

TEMÁTICA: DIREITOS HUMANOS E AS IMIGRAÇÕES NO CONTEXTO ATUAL

RESUMO: O objeto central deste trabalho consiste na análise do veto presidencial à chamada anistia, prevista no art. 118 do projeto aprovado no Congresso Nacional e que veio a se tornar a Lei 13.445/2017 (Lei de Migração). A conceituação da anistia, tal como estipulada em solo legislativo, a exposição das razões do referido veto, bem como as possíveis decorrências dele consequentes em relação aos direitos humanos constituem os objetivos específicos. Quanto aos aspectos metodológicos, utilizou-se o método indutivo; a pesquisa é bibliográfica e documental. A anistia é considerada, neste texto, como método de regularização da situação dos imigrantes indocumentados e como instrumento para garantia do exercício de seus direitos fundamentais.

Palavras chave: lei de migração; anistia; direitos humanos. •

1. INTRODUÇÃO•

Os deslocamentos humanos são fenômenos inerentes ao homem e sua ocorrência tem sido verificada desde os primórdios da humanidade (GOUCHER; WALTON, 2011, p.14). Esse fenômeno intensifica-se no Brasil de tempos em tempos a exemplos da vinda de cidadãos haitianos em decorrência de catástrofe natural ocorrida em seu país no ano de 2010 e o deslocamento transfronteiriço de venezuelanos no contexto atual.

Vislumbrou-se a necessidade de se repensar a política de imigração e de adotar medidas mais efetivas com o intuito de proteger e acolher humanitariamente os recém-chegados. Usa-se o termo “repensar”, visto que a anterior lei pertinente ao assunto era fruto de outro contexto: o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) alocava em primeiro o interesse nacional e a segurança interna, ainda que em detrimento dos direitos humanos fundamentais dos que chegavam ao País ostentando a pecha de “estrangeiros”.

Tanto era assim que, segundo o art. 1º daquela normativa, a legislação deveria atender “[...] precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (sem destaque no original).

No contexto atual, veio a lume o Projeto de Lei 288/2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, atual Ministro das Relações Exteriores. O Projeto,



aprovado tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, foi sancionado pela Presidência da República, tornando-se a Lei 13.445/2017.

Entende-se que a Lei de Migração tem os escopos de “[...] fazer avançar o estatuto jurídico da questão migratória na direção das garantias e dos direitos; assegurar a plena integração dos imigrantes; implementar a cooperação internacional; combater o tráfico de pessoas; e contemplar a questão dos emigrantes” (OLIVEIRA, 2017).

O projeto de lei original sofreu algumas mudanças tanto pelo substitutivo elaborado pelo relator Ricardo Ferraço, quanto pela reintrodução de artigos na Câmara dos Deputados. A Lei de Migração foi sancionada com 20 vetos presidenciais, apreciados e mantidos pelo Senado Federal (OLIVEIRA, 2017). Entre esses vetos, destaca-se o referente à anistia, prevista no art. 118 do projeto aprovado no Congresso Nacional.

Consequentemente, migrantes que possivelmente seriam beneficiados pela concessão da anistia permanecem aguardando a regularização de sua estada no Brasil.

2. DESENVOLVIMENTO

A anistia pode ser definida como ato que declara impuníveis agentes que cometeram determinados delitos, extinguindo qualquer condenação relativa a eles relativa (SANTOS, 2011). Em relação à migração, a anistia seria uma forma de regularização da situação documental dos imigrantes atualmente em situação irregular, que receberiam autorização de residência no País. A proposta, constante do art. 118 do Projeto de Lei 288/2013, seria aplicável aos que tivessem ingressado no País até 6 de julho de 2016 e fizessem requerimento específico no período de até um ano da entrada em vigor da lei, independentemente da anterior situação jurídica de cada imigrante.

O referido dispositivo foi vetado porque, no entender do Presidente da República, a concessão de anistia a todo e qualquer imigrante, independentemente da situação migratória ou pessoal, esvaziaria “[...] a discricionariedade do Estado para acolhimento de estrangeiros” (Mensagem 163, de 24 de maio de 2017). O veto também é devido à dificuldade em identificar a data efetiva do ingresso do imigrante no Brasil, havendo a hipótese de entrada durante a *vacatio legis* e requerimento de anistia.

No que se refere a isso, ALMEIDA (2012, p. 44) expõe que:

Diante do fenômeno migratório, os países de destino têm muitas vezes reagido buscando garantir sua soberania de escolha daqueles estrangeiros que, pelos critérios se- letivos estabelecidos em suas políticas migratórias, são os mais necessários e adequados ao país. Os países, em geral, têm preferência por aqueles mais qualificados do ponto de vista profissional e mais propensos a se integrarem ao padrão de sociedade predominantemente aceito.

A importância da concessão da anistia pode ser evidenciada através do apoio que o Projeto de Lei recebeu da Organização das Nações Unidas, além de outras organizações internacionais e entidades da sociedade civil, por meio de carta



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

enviada ao Presidente Michel Temer em 26 de abril de 2017. Foram 109 instituições signatárias, demonstrando apoio total ao Projeto 288/2013 e solicitando sanção integral, sem vetos. Elogiou-se a superação do Estatuto do Estrangeiro e ressaltou-se a adequação da Lei de Migração à Constituição Federal de 1988:

Várias instâncias do Governo Federal (com destaque para a Polícia Federal e para os Ministérios da Justiça, Trabalho e Emprego e das Relações Exteriores) dialogaram, nas diversas fases do processo legislativo, tanto com parlamentares quanto com representantes de Estados e Municípios, de organizações da sociedade civil, acadêmicos, associações de migrantes, comunidades de brasileiros no exterior e com representantes do setor privado. Não há dúvida, portanto, de que, **o projeto da nova Lei de Migração resultou de um processo significativamente democrático que o faz merecedor de aprovação em sua totalidade**, sem retrocessos, para, a seguir, avançar para a regulamentação. (Moção pela sanção integral da nova lei de migração, fl. 1, sem destaque no original)

Em sintonia com o posicionamento das organizações de apoio aos imigrantes, o Deputado Federal Orlando Silva apresentou, em 13 de junho de 2017, o Projeto de Lei 7.876/2017, com a finalidade de instituir anistia aos imigrantes que almejam residir permanentemente no Brasil. Nesse projeto, a redação vetada pela Presidência da República no Projeto de Lei 288/2013 foi adaptada de modo a superar as razões do veto. Conta como justificativa desse projeto o fato de que

[...] as anistias são reconhecidamente importantes, e elogiadas em fóruns internacionais, justamente porque a regularização e o acesso à documentação retiram as pessoas migrantes de uma condição de vulnerabilidade em que estariam sujeitas à exploração.

• Não há como negar a precariedade social em que se encontram os imigrantes em situação "irregular" no País. Também é evidente a informalidade das relações de trabalho a envolver imigrantes com situação documental inadequada, visto não haver como estar incluídos formalmente no mercado de trabalho, além de ser "[...] recorrentes os relatos noticiados na mídia da exploração sofrida pelos ilegais em trabalhos clandestinos presentes em sua maioria, nos grandes centros do país" (ALMEIDA; SOUSA, 2014). A autorização de residência seria um mecanismo não apenas de regularização documental, mas de inclusão social, trabalhista e previdenciária.

Não seria a primeira vez em que a República Federativa do Brasil daria anistia aos imigrantes indocumentados. A Lei 11.961/2009, ao tratar da autorização de residência provisória ao estrangeiro em situação migratória irregular (art. 2), dispõe que o estrangeiro, ingressado no território nacional até fevereiro de 2009 e que permaneça em situação migratória irregular, pode requerer autorização de residência (art. 1) a fim de ter "[...] assegurados os direitos e deveres previstos na Constituição Federal, excetuando-se aqueles reservados exclusivamente aos brasileiros" (art. 3). PATARRA (2012, p. 12) menciona outros três momentos em que a mesma política teria sido praticada, quais sejam 1981, 1988 e 1998.

•



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS•

Para Kant a “[...] ideia racional de uma comunidade universal *pacífica*, ainda que não amigável, de todas as nações da Terra que possam entreter relações que as afetam mutuamente, não é um princípio filantrópico (ético), mas um princípio jurídico” (KANT, 2003, p. 194). Parte da premissa de que todas as nações estão conjuntamente limitadas à ocupação de um planeta esférico e, portanto, finito:

E uma vez que a posse da terra, sobre a qual pode viver um habitante da Terra, só é pensável como posse de uma parte de um determinado todo, e assim na qualidade de posse daquilo a que cada um deles originariamente tem um direito, segue-se que todas as nações originariamente se acham numa comunidade do solo, embora não numa comunidade jurídica de posse (*communio*) e, assim, de uso dele, ou de propriedade dele; ao contrário, acham-se numa comunidade de possível interação física (*commercium*), isto é, numa relação universal de cada uma com todas as demais de se oferecer para devotar-se ao comércio com qualquer outra, e cada uma tem o direito de fazer esta tentativa, sem que a outra fique autorizada a comportar-se em relação a ela como um inimigo por ela ter feito esta tentativa (KANT, 2003, p. 194).

A essa possível “[...] união de todas as nações, com vistas a certas leis universais para o possível comércio entre elas, pode ser chamado de *direito cosmopolita (ius cosmopoliticum)*” (KANT, 2003, p. 194).

A partir daí, afirma que não se pode suprimir “[...] o direito dos cidadãos do mundo de *procurar* estabelecer relações comuns com todos e, para tanto, *visitar* todas as regiões da Terra” (KANT, 2003, p. 194).

Soraya Nour explica que, antes do pensamento cosmopolita kantiano, o direito tinha apenas duas dimensões: “[...] o direito interno de cada Estado, e o direito das gentes, isto é, o direito das relações dos Estados entre si e dos indivíduos de um Estado com os do outro”. A partir de Kant, surge uma nova dimensão: “[...] o direito cosmopolita, direito dos cidadãos do mundo, que considera cada indivíduo não membro de seu Estado, mas membro, ao lado de cada Estado, de uma sociedade cosmopolita” (NOUR, 2004, p. 54).

Para Kant, o direito cosmopolita não constitui o “[...] direito de *estabelecer uma colônia* no território de uma outra nação (*ius incolatus*)” (2003, p. 194), devendo “[...] circunscrever-se a las condiciones de la hospitalidad universal” (2007, p. 63). Explica que, na perspectiva do direito cosmopolita:

El extranjero no puede reclamar un *derecho de hospedage* (para lo que se requeriría de un contrato especialmente benéfico que lo hiciera un cohabitante de la casa por un período de tiempo determinado), sino un *derecho de visita*, un derecho a presentarse ante la sociedad, el que corresponde a todos los hombres en virtud del derecho a la posesión común de la superficie de la Tierra, sobre la cual, en tanto que es esférica, los hombres non pueden dispersarse hasta el infinito, sino que tienen que tolerarse unos junto a otros, aunque originariamente nadie tiene más derecho que otro a estar en un lugar determinado de la Tierra” (KANT, 2007, p. 64).

O pressuposto (igualdade) de que todos têm o mesmo direito a estar em qualquer ponto do Planeta é utilizado por Kant para sustentar o direito de o indivíduo cosmopolita *ir a* ou *estar em* qualquer lugar (direito de visita), bem como o direito de



esse mesmo indivíduo ser recebido em qualquer lugar com hospitalidade (NOUR, 2004, p. 56).

Ademais, segundo Hannah Arendt, o atributo central do direito humano “[...] teria sido concebido como característica geral da condição humana que nenhuma tirania poderia subtrair” (1979, p. 330). Vale dizer: todos os seres humanos deveriam ter o “[...] direito de ter direitos” (1979, p. 330), independentemente de qualquer outro critério.

Para CRUZ (2005, p. 105-126):

[...] os direitos humanos, por terem a forma de normas gerais dirigidas a todos os indivíduos ante tão só a sua qualidade de seres humanos (e não como membros de um ou outro Estado) detêm validade universal, de modo que o desrespeito ao direito fundamental de alguém em qualquer lugar da Terra deve ser considerado um ataque ao direito de todos.

A anistia constitui meio para a garantia de que os direitos humanos de migrantes indocumentados sejam protegidos, devido ao caráter universal de tais direitos e ante a circunstância de o art. 5 da Constituição Federal, em sua literalidade, garantir a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade apenas a brasileiros e estrangeiros residentes no País.

O veto à anistia prevista no Projeto de Lei 288/2013 pode ser considerado retrocesso em termos de proteção planetária dos direitos humanos, posto que o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe que “toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado”.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gyslaine Ferreira; SOUSA, Mônica Teresa Costa. **A proteção interna do imigrante ilegal: garantia e efetividade dos direitos humanos no Brasil.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=89dddcb3bee5793>. Acesso em ago. 2017.

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. **Migração e tráfico de pessoas.** Cadernos de Debate Refúgio, Migrações e Cidadania, Brasília, DF, v. 7, n. 7, p. 43-50, 2012.

ARENDR, Hannah. **Origens do Totalitarismo.** 3ª reimpressão. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, coordenação de edições técnicas, 2015. 488 p.

_____. **Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Acesso em ago. 2017.



CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **Direito Cosmopolita**: uma proposta ao mundo globalizado. Emancipação (UEPG. Impresso), Ponta Grossa, v. 5, n.1, p. 105-126, 2005.

•

GOUCHER, Candice. WALTON, Linda. **História Mundial**: jornadas do passado ao presente. Traduzido por Lia Gabriele Regius Reis. São Paulo: Artmed, 2011.

KANT, Immanuel. **Hacia la paz perpetua**: un proyecto filosófico. 1 Ed. Trad. Macarena Ma- rey. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

_____. **Metafísica dos costumes**. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003.

NOUR, Soraya. **À paz perpétua de Kant**: filosofia do direito internacional e das relações internacionais. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

•

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em ago. 2017

•

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração?. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais. E-metropolis**. Nº 09, ano 3, junho de 2012. ISSN 2177-2312. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/008/original/emetropolis_n09.pdf?1447896326. Acesso em ago. 2017.

SANTOS, Washington. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. 340 p.

•

SILVA, Orlando. **Projeto de lei 7876/2017**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2E211D803800E28A6949AB904AD166DD.proposicoesWebExterno1?codteor=1569157&filenome=PL+7876/2017. Acesso em ago. 2017.

••

UNITED NATIONS. **International Migration Report 2015** Highlights. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf. Acesso em ago. 2017.

•

_____. **Moção pela sanção integral da nova lei de migração**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/05/PL_Migrac%CC%A7a%CC%83o_2017-4_ao-Presidente_Republica.pdf. Acesso em ago. 2017.