

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação

The humanistic character of the Migration Law: Advances in the Statute no. 13.445 / 2017 and the Regulatory Challenges

Marcelo Dias Varella

Clarice G. Oliveira

Mariana S.C. Oliveira

Adriana P. Ligiero

Sumário

I. CRÔNICAS DO DIREITO INTERNACIONAL	1
<i>CRÔNICAS DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO</i>	3
A RESOLUÇÃO 2272 (2016) DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS – O POSICIONAMENTO DA ONU FACE ÀS ALEGAÇÕES DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL POR SUAS TROPAS DE PAZ	3
Sarah Dayanna Lacerda Martins Lima	
<i>CRÔNICAS DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO.....</i>	9
Nadia de Araujo, Marcelo De Nardi, Gustavo Ribeiro, Fabrício Polido e Inez Lopes	
I. ATOS E FATOS INTERNACIONAIS.....	9
CRÔNICA 1. NOVIDADES DE 2017 SOBRE CIRCULAÇÃO FACILITADA DE SENTENÇAS ESTRANGEIRAS	9
CRÔNICA 2: O DIREITO TRANSNACIONAL E OS EPISÓDIOS DAS CARNES.....	16
II. DECISÕES	20
CRÔNICA 3: A IRRESISTÍVEL FORÇA DA ORDEM PÚBLICA E A HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇAS ESTRANGEIRAS PELO STJ	20
III. LEGISLAÇÃO DOMÉSTICA OU COMPARADA	26
CRÔNICA 4 - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E MUDANÇA DE PARADIGMA DA LEI DE MIGRAÇÃO NO BRASIL.....	26
II. DOSSIÊ ESPECIAL: DIREITO INTERNACIONAL DOS INVESTIMENTOS	35
NON-ADJUDICATORY STATE-STATE MECHANISMS IN INVESTMENT DISPUTE PREVENTION AND DISPUTE SETTLEMENT: JOINT INTERPRETATIONS, FILTERS AND FOCAL POINTS	37
Catharine Titi	

MAPPING THE DUTIES OF PRIVATE COMPANIES IN INTERNATIONAL INVESTMENT LAW	50
Nitish Monebhurrn	
LA LÉGALITÉ DE L'INVESTISSEMENT DEVANT L'ARBITRE INTERNATIONAL: À LA RECHERCHE D'UN POINT D'ÉQUILIBRE	73
Hervé Ascensio	
HOST STATES AND STATE-STATE INVESTMENT ARBITRATION: STRATEGIES AND CHALLENGES.....	81
Murilo Otávio Lubamdo de Melo	
RIGHT TO REGULATE, MARGIN OF APPRECIATION AND PROPORTIONALITY: CURRENT STATUS IN INVESTMENT ARBITRATION IN LIGHT OF <i>PHILIP MORRIS V. URUGUAY</i>.....	95
Giovanni Zarra	
INVESTMENTS ON DISPUTED TERRITORY: INDISPENSABLE PARTIES AND INDISPENSABLE ISSUES....	122
Peter Tzeng	
THE INFLUENCE OF GENERAL EXCEPTIONS ON THE INTERPRETATION OF NATIONAL TREATMENT IN INTERNATIONAL INVESTMENT LAW	140
Louis-Marie Chauvel	
UMA PROPOSTA DE REFLEXÃO SOBRE OS ACFIS: ATÉ QUE PONTO O TRATAMENTO DE NAÇÃO MAIS FAVORECIDA PODE MINAR A ESTRATÉGIA POLÍTICA QUE OS EMBASA?	160
Michelle Ratton Sanchez Badin, Daniel Tavela Luis e Mario Alfredo de Oliveira	
ECUADOR'S 2017 TERMINATION OF TREATIES: HOW NOT TO EXIT THE INTERNATIONAL INVESTMENT REGIME.....	179
Jose Gustavo Prieto Muñoz	
ONE BELT, ONE ROAD: NOVAS INTERFACES ENTRE O COMÉRCIO E OS INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS	193
Flávio Marcelo Rodrigues Bruno e Marilda Rosado de Sá Ribeiro	
III. ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS.....	214
TOLERÂNCIA E REFUGIO: UM ENSAIO A PARTIR DO ACORDO EU-TURQUIA	216
Flávia Cristina Piovesan e Ana Carolina Lopes Olsen	

O TRATAMENTO DO APÁTRIDA NA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS...	237
Jahyr-Philippe Bichara	
O CARÁTER HUMANISTA DA LEI DE MIGRAÇÕES: AVANÇOS DA LEI N. 13.445/2017 E OS DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO	254
Marcelo Dias Varella, Clarice G. Oliveira, Mariana S.C. Oliveira e Adriana P. Ligiero	
REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL: THE EMPEROR HAS NO CLOTHES.	268
Ljubo Runjic	
A IDEIA DE QUE OS LATINO-AMERICANOS PREFEREM O AUTORITARISMO À DEMOCRACIA À LUZ DA REINTERPRETAÇÃO DOS CRITÉRIOS DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO	286
Gina Marcilio Pompeu e Ana Araújo Ximenes Teixeira	
A PROTEÇÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO DIVERSAS NA CORTE PENAL INTERNACIONAL: ENTRE REALPOLITIKS E OS DIREITOS HUMANOS	313
Gustavo Bussmann Ferreira	
A DESNACIONALIZAÇÃO E AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NA REPÚBLICA DOMINICANA.	331
Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro e Rodrigo Ichikawa Claro Silva	
COMPETÊNCIA DO TPI NO CASO DO ATAQUE AO HOSPITAL DE KUNDUZ: UMA ANÁLISE ENVOLVENDO A JURISDIÇÃO DO TPI EM RELAÇÃO A NACIONAIS DE ESTADOS NÃO-PARTE DO ESTATUTO DE ROMA	349
Filipe Augusto Silva e Renata Mantovani de Lima	
A CRIMINALIZAÇÃO DOS IMIGRANTES EM SITUAÇÃO IRREGULAR NA ITÁLIA: BIOPOLÍTICA E DIREITO PENAL DO AUTOR.....	369
Maiquel Angelo Dezordi Wermuth e Jeannine Tonetto de Aguiar	
THE NEW RULES ON TRADE AND ENVIRONMENT LINKAGE IN PREFERENTIAL TRADE AGREEMENTS	389
Alberto do Amaral Júnior e Alebe Linhares Mesquita	
BEYOND THE BORDER BETWEEN THE NORTH AND THE SOUTH: TOWARDS A DECOLONIZATION OF EPISTEMOLOGIES AND FIELDS OF RESEARCH ON MERCOSUR.....	413
Karine de Souza Silva	

A APLICABILIDADE DA CONVENÇÃO DE MONTREAL NO DIREITO BRASILEIRO.....	430
Aziz Tuffi Saliba e Alexandre Rodrigues de Souza	
REGIME DE TRANSPARÊNCIA FISCAL NA TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS AUFERIDOS NO EXTERIOR (CFC RULES): LACUNAS E CONFLITOS NO DIREITO BRASILEIRO	450
Paulo Rosenblatt e Rodrigo Torres Pimenta Cabral	
AS REGRAS BRASILEIRAS DE TRIBUTAÇÃO DE CONTROLADAS E COLIGADAS NO EXTERIOR: VERDADEIRAS CONTROLLED FOREIGN COMPANY (CFC) RULES?	465
Melina de Souza Rocha Lukic e Amanda Almeida Muniz	
O RETORNO DE BENS CULTURAIS.....	490
Aziz Saliba e Alice Lopes Fabris	
DIREITOS CULTURAIS E NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA DECLARAÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE INTOLERÂNCIA E DISCRIMINAÇÃO BASEADAS NA RELIGIÃO OU NA CRENÇA	511
Leilane Serratine Grubba e Márcio Ricardo Staffen	
OS REFLEXOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNO: UMA ANÁLISE SOBRE O SISTEMA PATENTÁRIO BRASILEIRO E A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA.....	525
Michele M. Segala e Isabel Christine S. De Gregori	
O CASO HIPOTÉTICO DA MORTE DO EMBAIXADOR FRANCÊS NA ESPANHA: DUAS ESPÉCIES DE IUS GENTIUM EM FRANCISCO DE VITORIA	537
Rafael Zelesco Barretto	
DE VOLTA À BEVILAQUA: ANÁLISE ECONÔMICA DA APLICAÇÃO DO ART. 9º DA LINDB ÀS OBRIGAÇÕES CIVIS CONTRATUAIS	566
Danielle Cristina Lanius e Ivo Teixeira Gico Jr	

O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação*

The humanistic character of the Migration Law: Advances in the Statue no. 13.445 / 2017 and the Regulatory Challenges

Marcelo Dias Varella**

Clarice G. Oliveira***

Mariana S.C. Oliveira****

Adriana P. Ligiero*****

RESUMO

Houve uma mudança de paradigma na forma como o Estado brasileiro compreende as migrações, a partir da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017 (nova lei de migrações), com a valorização de uma ótica humanista, desburocratizante. Enquanto no Estatuto dos Estrangeiro, este era visto como alguém a ser controlado pela Polícia Federal em todos os momentos da sua permanência no país, a ideia prevalente na nova norma jurídica é de ampliar os mecanismos de controle, mas também de viabilizar a conquista da cidadania pelos estrangeiros que se integram de forma produtiva à vida do país. Para tanto, houve alterações com a simplificação dos procedimentos para obtenção de vistos; a alteração na forma de controle dos residentes estrangeiros no Brasil; a facilitação do recebimento de trabalhadores estrangeiros com capacidades estratégicas para o país e uma abertura para a imigração humanitária. Para avaliar os avanços e os desafios necessários durante a regulamentação, é preciso conhecer primeiro o perfil dos imigrantes no Brasil, para, posteriormente, avaliar a política pública com a) lógica dos novos procedimentos de obtenção de vistos; b) o novo regramento para a residência do estrangeiro e registro único de migrantes; c) o critérios para o recebimento de trabalhadores de alta qualificação; d) a abertura humanitária.

Palavras chave: Lei de migrações, humanismo, desafios

ABSTRACT

There has been an important shift in the way the Brazilian State deals with migrations, namely with the Statute no 13,445 (New Statute on Migration), dated May 24, 2017. The Statute values a more humanistic and a less bureaucratic approach. In the precedent Statute, the foreigner was viewed as someone to be permanently controlled by the Federal Police. The new law maintains the mechanisms of control but facilitates the foreigners' access to citizenship in a way to integrate them in a productive way in the day-to-day

* Autores convidados. Os autores foram os responsáveis, pelo Ministério da Justiça, pela negociação do projeto de lei na Câmara e no Senado Federal, além de coordenarem a regulamentação do tema após sua aprovação

** Doutor em Direito (Escola de Direito de Sorbonne, Paris); Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UNICEUB. E-mail: marcelodvarella@gmail.com

*** Cientista Política. Mestre em Ciência Política pela UnB. Doutoranda em Direito pelo UNICEUB. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. E-mail: clarice.oliveirapr@gmail.com

**** Graduada e Mestre em Direito pela FD/UnB. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. E-mail: marianasiq-carv@hotmail.com

***** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E-mail: adriana.ligiero@planejamento.gov.br

life of the country. To this end, there have been changes with the simplification of visa procedures, in the way of controlling of foreign residents in Brazil, in facilitating the reception of foreign workers with strategic capabilities for the country and an openness to immigration in terms of humanitarian assistance. To assess the progress and challenges required for such regulation,

it is necessary to, first of all, map the profile of immigrants in Brazil, to later evaluate the public policy with a) the logic of the new procedures of visa obtention; b) the new residence rule of the foreigner and the single registration rule of migrants; c) the criteria for the reception of highly skilled workers; d) humanitarian opening.

Keywords: Migration Statute, humanistic, challenges

1. INTRODUÇÃO

Houve uma mudança de paradigma na forma como o Estado brasileiro compreende as migrações, a partir da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017 (nova lei de migrações), com a valorização de uma ótica humanista, desburocratizante. Enquanto no Estatuto dos Estrangeiros, este era visto como alguém a ser controlado pela Polícia Federal em todos os momentos da sua permanência no país, a ideia prevalente na nova norma jurídica é de ampliar os mecanismos de controle, mas também de viabilizar a conquista da cidadania pelos estrangeiros que se integram de forma produtiva à vida do país. Para tanto, houve alterações com a simplificação dos procedimentos para obtenção de vistos; a alteração na forma de controle dos residentes estrangeiros no Brasil; a facilitação do recebimento de trabalhadores estrangeiros com capacidades estratégicas para o país e uma abertura para a imigração humanitária.

Em 2013, o Ministério da Justiça criou uma Comissão de Especialistas (Portaria MJ nº 2.162/2013) para elaborar proposta de “Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (APL)”. Tal Comissão apresentou o APL em meados de 2014. A proposta dos especialistas, ao ser absorvida pelos órgãos públicos envolvidos com a agenda, sofreu profundas alterações para compatibilização com as perspectivas do Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Ministério das Relações Exteriores, além de ter recebido contribuições de movimentos sociais, organismos internacio-

nais e outros setores. Ao longo do ano de 2014 e 2015, arranjos foram estabelecidos, inclusive, com a mediação da Casa Civil, para se chegar a um texto minimamente consensuado a ser discutido no Congresso Nacional.

Esses esforços impactaram a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 288/2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). A partir do diálogo entre o Senado Federal (autor e Relator Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) e o governo federal, chegou-se a um texto substitutivo que foi remetido à Câmara dos Deputados. O Projeto de Lei nº 2516/2015 recebeu a relatoria do Deputado Orlando Silva em Comissão Especial, que, mais uma vez abriu a interlocução, via audiências públicas e outras estratégias, com os atores interessados no tema. O texto aprovado na Câmara foi remetido ao Senado Federal em dezembro de 2016. O Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7/2016 foi aprovado com emendas em abril de 2017. Em maio do mesmo ano, foi sancionada a Lei nº 13.445/2017, com vetos parciais da Presidência da República.

A nova Lei foi recebida pelo Estado brasileiro, movimentos sociais e organismos internacionais como uma grande conquista para o arcabouço normativo nacional e para a garantia dos direitos dos migrantes. Ela representa um novo paradigma para a migração no país e traz profundas mudanças em institutos jurídicos relacionados aos migrantes.

Para viabilizar sua aprovação, entretanto, foi preciso construir os consensos possíveis, garantindo no texto da lei os direitos fundamentais e as diretrizes e o desenho geral da política. Em relação a temas como vistos e residência, por exemplo, muito se delegou para o poder regulamentador. Se, por um lado, uma lei enxuta favorece uma maior contemporaneidade ao conjunto de normas disciplinadoras ao longo do tempo, já que o processo de revisão de atos infralegais tende a ser mais rápido; por outro, torna maior o desafio da regulamentação, para que seja preservado o espírito da lei. A consolidação desse novo paradigma normativo migratório, depende, portanto, do regulamento a ser aprovado.

Como exemplo da repercussão internacional e da importância da Nova Lei, refere-se à Nota divulgada pela Embaixadora Maria Nazareth Farani Azevêdo, representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra que diz que *“A aprovação do projeto de lei sobre migração pelo Congresso Nacional foi bem recebida pelas Nações Unidas e por outras organizações internacionais.*

[...] *A lei de migração consolida o Brasil como país aberto, diverso e responsável, garantidor do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e promotor da inclusão social e da integração*". O Secretário_Geral da ONU, Ban Ki Moon, parabenizou, publicamente, o Estado brasileiro pelos avanços da nova lei.

Para avaliar os avanços e os desafios necessários durante a regulamentação, é preciso conhecer primeiro o perfil dos imigrantes no Brasil, para, posteriormente, avaliar a política pública com a) lógica dos novos procedimentos de obtenção de vistos; b) o novo regramento para a residência do estrangeiro e registro único de migrantes; c) o critérios para o recebimento de trabalhadores de alta qualificação; d) a abertura humanitária.

2. O PERFIL DOS IMIGRANTES NO BRASIL

O perfil migratório brasileiro tem se alterado nos últimos cinco anos. Houve aumento do volume e concentração em alguns grupos populacionais que se interessam em vir para o Brasil, em função de diferentes motivos. Houve um aumento significativo do número de migrantes de países desenvolvidos, sobretudo da Itália (mais de 30 mil italianos entre 2000 e 2015, sobretudo desde 2010), dos Estados Unidos e de Portugal, o que tem sido denominado por especialistas como uma terceira onda migratória para o Brasil.¹ Houve, também, um aumento significativo do número de migrantes por questões humanitárias, sobretudo da Venezuela e do Haiti.

A grande maioria dos imigrantes que estava no Brasil em 2000 e 2010 é composta por brancos, com idade entre 40 e 64 anos, que se dirigiram para os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul. Esses Estados detinham 71% dos imigrantes em 2000 e 63% em 2010. Com o aumento da imigração de países vizinhos, a expectativa é que o número de imigrantes se distribua melhor, sobretudo nas regiões Norte e Centro-Oeste do país. Desde 2000, houve um aumento do número de imigrantes de países mais pobres, sobretudo negros e pardos, de menor nível de escolaridade.

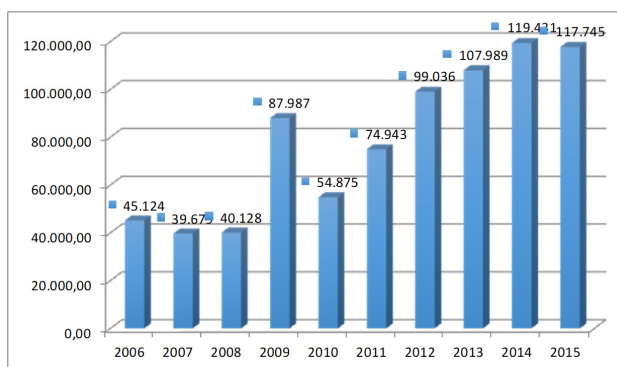
1 SUGIMOTO, Luiz. *País recebe 30 mil novos imigrantes italianos entre 2000 e 2015*.

Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/675/pais-recebe-30-mil-novos-imigrantes-italianos-entre-2000-e-2015>>.

Cor ou Raça	Anos	
	2000	2010
Total	683.836	592.591
Branca	539.451	425.684
Preta	7.782	13.910
Parda	38.491	76.626
Amarela	90.681	71.265
Indígena	4.482	5.106
Ignorado	2.949	-

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Dados levantados por OLIVEIRA, A. T. O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos de 2000 e 2010 *in* Cadernos Obmigra. Revista de migrações internacionais, v. 1., n. 2 (2015).

No entanto, entre 2010 e 2015, houve aumento significativo da imigração no Brasil. Nos anos anteriores, havia uma média de 40 a 70 mil migrantes por ano. A partir de 2011, esse número aumentou para 100 a 120 mil migrantes por ano. Acredita-se que o aumento da imigração se deve ao crescimento econômico do país e às crises em países próximos.



Fonte: Polícia Federal, com dados tabulados por <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>

3. A FACILIDADE E O DIRECIONAMENTO DE VISTOS PARA OS NOVOS MIGRANTES

A nova Lei de Migração simplifica e amplia as possibilidades de concessão de vistos aos estrangeiros. O Estatuto do Estrangeiro, editado ainda no período da ditadura militar, estabelecia exigências e procedimentos que dificultavam a vida daquele que quisesse vir ao Brasil, transparecendo uma visão do estrangeiro como potencial ameaça à segurança e aos interesses nacionais.

Há diversas diferenças essenciais entre a nova lei e a antiga: o direito de entrar no Brasil, na legislação anterior, era centrado sobretudo na pessoa que recebia o visto e estava submetido à lógica da necessidade do estrangeiro demonstrar sua regularidade às autoridades, periodicamente. Exemplo disso é a regra do Estatuto do Estrangeiro de validade de apenas 90 dias para a utilização de qualquer dos vistos, contados da data de sua concessão, prorrogáveis por igual período. No caso do visto permanente, que autorizava a residência no país, a antiga lei estabelecia a possibilidade de condicionar sua concessão ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional por até cinco anos. Ademais, o controle sobre a situação do estrangeiro se estendia à discricionariedade do Ministério da Justiça para requisitar a estabelecimento hoteleiro, empresa imobiliária, proprietário, locador, sublocador ou locatário de imóvel e síndico de edifício os dados de identificação do estrangeiro admitido na condição de hóspede, locatário, sublocatário ou morador. Ainda que tais práticas pudessem ter caído em desuso, sua permanência no texto da lei denotam o caráter de controle que permeava a relação do Estado brasileiro com o imigrante.

Os vistos da Lei nº 6.815/1980 serviam a diferentes fins: podiam ser de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial ou diplomático. O visto, um único instituto, abarcava, portanto, situações de visita, de residência temporária e de permanência por prazo indeterminado. Na nova lei, o visto está mais claramente delimitado como um documento para ingresso no território nacional, e cria-se o instituto jurídico da residência para amparar aquele que pretende se estabelecer no país por período mais prolongado. Passa-se, portanto, da ótica do controle de entrada no país para a lógica do recebimento do migrante, que possui direitos claramente definidos no novo marco legal.

A partir de agora, há cinco tipos, que por sua vez se

subdividem em vários outros: visita, temporário, diplomático, oficial e de cortesia. Em outras palavras, o visto permanente foi extinto, convertido em residência, com maior liberdade para o estrangeiro e sua família, como veremos abaixo.

3.1. Visto de visita

Na nova sistemática, os vistos de visita podem ser de: turismo, negócios, trânsito, atividades artísticas ou desportivas, além de outras hipóteses a serem previstas no regulamento. Em relação ao visto de turismo, a novidade principal é que regulamento definirá seu prazo de validade, abrindo a possibilidade de que seja superior ao limite estabelecido na antiga lei, de cinco anos.

O visto para atividades artísticas e desportivas tem tratamento bastante distinto em relação à nova lei, sendo previsto como subtipo tanto do visto de visita quanto do visto temporário, separando claramente as situações de estada de curta duração e de intenção de estabelecer residência. O Estatuto do Estrangeiro previa, para artistas e desportistas, visto temporário limitado a 90 dias, sendo necessário que o estrangeiro fosse parte em contrato de trabalho visado pelo Ministério do Trabalho, e satisfizesse às exigências especiais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg. Ainda que a nova lei tenha mantido a vedação ao exercício de atividade remunerada por titular de visto de visita, este pode receber pagamento a título de diária, ajuda de custo, cachê, pró-labore ou outras despesas com a viagem, bem como concorrer a prêmios, inclusive em dinheiro, em competições desportivas ou em concursos artísticos ou culturais. Tais inovações são importantes dada a natureza da atividade artística e desportiva.

3.2. Férias-Trabalho

No tocante às inovações da Lei nº 13.445/2017, nota-se a inclusão da figura do visto temporário de “férias-trabalho”, que já era objeto de diferentes tratados firmados pelo Brasil nos últimos anos². A ideia é que um estudante estrangeiro possa permanecer durante suas férias escolares no Brasil, com direito de exercer atividade remunerada, ainda que pretenda residir apenas temporariamente no país. Esses vistos são concedidos,

2 Um exemplo é o Tratado entre o Brasil e a França, assinado em Brasília, em 12 de dezembro de 2013;

em geral, por períodos curtos, de até três meses, e permitem a imersão do estudante estrangeiro na rotina de uma empresa no Brasil, a internacionalização de empresas com o acolhimento do empregado estrangeiro, e a valiosa troca de experiências. A partir da nova lei, é possível inclusive a aceitação de estudantes estrangeiros oriundos de diferentes países, independentemente de tratado. Parte-se da visão que receber o estudante estrangeiro, em geral um estudante universitário, é experiência positiva não apenas para o estudante, mas para aqueles que o recebem e com ele convivem no país. Há necessidade de reciprocidade, mas que pode ser demonstrada por comunicação diplomática, ou seja, a partir da demonstração da situação fática que o outro país garante tratamento similar aos estudantes brasileiros.³

3.3. Tratamento de saúde

Prevê-se, também, a recepção de estrangeiros que venham realizar tratamento de saúde no Brasil, com visto estendido aos seus acompanhantes, desde que o imigrante comprove ser capaz de prover sua subsistência. É o reconhecimento do país como um centro receptor de estrangeiros, de países vizinhos, que hoje entram provavelmente como turistas⁴. Na cidade de Corumbá-MS, fronteira com Porto Suarez, na Bolívia, por exemplo, a Santa Casa atendeu, entre 2010 e 2015, 1.557 estrangeiros, sendo cerca de 90% bolivianos⁵. Embora o fronteiro tenha condições mais favoráveis de entrada no país, essa prerrogativa não se aplicaria, pelo marco legal atual, ao fronteiro que pretenda vir para tratamento de saúde, devendo submeter-se ao visto temporário⁶. Contudo, na prática, emite-se o cartão de saúde ao fronteiro que declare residência no Brasil.

3 Art. 14, §6º O visto temporário para férias-trabalho poderá ser concedido ao imigrante maior de 16 (dezesseis) anos que seja nacional de país que conceda idêntico benefício ao nacional brasileiro, em termos definidos por comunicação diplomática.

4 O próprio Conselho Federal de Medicina afirma que não lhe compete solicitar verificar a existência do visto (<http://noticias.r7.com/saude/noticias/conselho-federal-de-medicina-diz-que-medicos-nao-tem-obrigacao-de-pedir-visto-20110812.html> acesso em: 02 jun. 2017).

5 GALVÃO, Caline. *Pacientes bolivianos sobrecarregam atendimento no hospital de Corumbá*. Disponível em: <<http://diarionline.com.br/?s=noticia&id=83168>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

6 BRANCO, Marisa Lucena. *O SUS na fronteira e o direito*: em que medida o estrangeiro tem direito ao SUS. 2009. TCC (Monografia) - Programa de Direito Sanitário da Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2009. p. 34.

O visto temporário para tratamento de saúde é regulado em nível infra legal pela Resolução Recomendada nº 2/2000 do CNIg, cujas exigências para a emissão, além dos documentos comumente exigidos são: indicação médica para o tratamento; comprovantes de meios de subsistência para custear o tratamento e a manutenção no território nacional; seguro de saúde válido no país; certificado de prestação de serviço de saúde previsto em acordo internacional; outro meio de ressarcimento a tratamento efetuado pelo SUS. Todos os documentos devem ser consularizados e traduzidos por tradutor juramentado, o que implica elevado custo financeiro. Ou seja, há grande burocracia para concessão desse tipo de visto, o que acabou por torná-lo pouco efetivo.

Com a nova lei, como o tratamento pode ter prazos diferenciados, o estrangeiro ficará resguardado dos limites temporais do visto de turista. A inclusão dessa possibilidade explícita de visto temporário (Art. 14, inciso I, alínea b da Lei nº 13.445/2017) coaduna-se com os direitos e garantias fundamentais estabelecidos no art. 5º da Constituição Federal, que equipara brasileiros e estrangeiros residentes no país, o que já vinha sendo reconhecido em alguns julgados⁷. O desafio da regulamentação, nesse ponto, é evitar a criação de exigências acessórias que oneram o processo e terminam por inviabilizar sua concessão. A motivação do visto deve circunscrever-se à indicação médica e o prazo estimado para o tratamento. Não compete ao Estado brasileiro avaliar, previamente, se o tratamento será realizado pelo sistema público de saúde ou na rede particular, posto não se pode negar ao nacional de outro país o acesso ao tratamento no Brasil, por força da Constituição.

3.4. Visto de trabalho

Outra alteração com bastante impacto se refere ao visto de trabalho. Atualmente, o Brasil se esforça para dificultar a integração de imigrantes nos diferentes serviços profissionais no país. Pelo Estatuto do Estrangeiro, concede-se visto temporário ao estrangeiro “que pretenda vir ao Brasil na condição de cientista, pesqui-

7 Vide TRF 4ª Região, AG 2005040132106/PR, Data de Julgamento: 29/08/2006; TRF-5 - AC: 103084920124058100, Relator: Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, Data de Julgamento: 28/01/2014, Quarta Turma, Data de Publicação: 30/01/2014; TRF-4 - RHC: 751 PR 2006.70.00.000751-5, Relator: TADAAQUI HIROSE, Data de Julgamento: 25/04/2006, SÉTIMA TURMA, Data de Publicação: DJ 17/05/2006.

sador, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro” (art. 13, inciso V). No geral, o Estatuto trata o imigrante como ameaça ao trabalhador nacional. O visto só seria concedido mediante condições estabelecidas em ato infralegal pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg, que deveria, inclusive, visar ao contrato (art. 15).

Por essa regra, a obtenção de visto de trabalho exige uma série de documentos do empregador e sua análise, fora do Brasil, leva em torno de seis meses, considerando as exigências das diferentes resoluções do CNIg sobre o tema⁸. Exige-se que indivíduo consiga emprego no Brasil antes de pedir o visto, ou seja, enquanto está no exterior. O processo deve ser iniciado pela empresa contratante, pela internet, com uso do certificado digital. Somente após o deferimento do CNIg o MRE é informado e encaminha o processo para a repartição consular para a emissão do visto. Logicamente, na prática, torna-se muito difícil conseguir um emprego, mesmo tendo-se bom nível profissional, exceto quando as empresas interessadas são multinacionais com unidades no Brasil e capacidade internacional de recrutamento. Pela regra da Lei nº 6.815/1980, caso o imigrante decida mudar de emprego, ele deve solicitar autorização ao Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho. O Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamentou o Estatuto do Estrangeiro, foi além da exigência da lei e ainda estabeleceu necessidade de anuência da empresa contratante quanto à mudança de emprego, o que raramente acontecia. Esta exigência só deixou de existir com alteração promovida no Decreto em maio de 2016. Em outras palavras, pela regra antiga, em vigor até novembro de 2017, o imigrante deve encontrar novo empregador que esteja disposto a esperar mais seis meses pelo início do vínculo, o que é difícil conceber na prática. Por fim, a família do imigrante não tem direito a trabalho, o que certamente dificulta o período de residência, como veremos abaixo, no ponto específico sobre residência.

No primeiro trimestre de 2017, foram emitidas 1.592 carteiras de trabalho, comparadas com 2.141 no mesmo período em 2016. Embora tenha caído o número geral, os migrantes haitianos continuam sendo a

maioria dos trabalhadores, tendo crescido o número de venezuelanos (de 270 para 1.107). São trabalhadores de escolaridade média⁹, cuja busca pelo trabalho no Brasil decorre muito mais da condição de refúgio do que de migração deliberada. Em geral, considerando-se as autorizações de trabalho concedidas pela Coordenação Geral de Imigração, foram 6.415 no mesmo período, cerca de 5.000 para migrantes entre 20 e 49 anos, na maioria homens, com segundo grau completo ou superior completo, profissionais das ciências e das artes. São autorizações de até 90 dias (artista) ou 2 anos para prestação de serviço ao governo brasileiro, trabalhadores a bordo de embarcação ou plataforma, ou estrangeiro vinculado a grupo econômico cuja matriz situe-se no Brasil¹⁰. Apenas 621 foram autorizações de trabalho para profissional estrangeiro com contrato de trabalho no Brasil.

Na nova lei, foram criados subtipos específicos de visto para as múltiplas situações que o Estatuto do Estrangeiro incluía no visto temporário para profissionais “sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro”. Assim, surgem os vistos temporários para quem queira estabelecer residência por tempo determinado com finalidade de: pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; trabalho; ou atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado.

3.5. Visto de pesquisa

No caso do visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, abre-se a possibilidade de que seja concedido ao imigrante sem vínculo empregatício. Para aqueles com vínculo com instituição de pesquisa ou de ensino brasileira, a lei exige comprovação de formação superior compatível ou equivalente reconhecimento científico, em um movimento que tanto pode ser entendido como um estímulo à “atração de cérebros”, quanto como um mecanismo de proteção do mercado

9 OBMigra. A movimentação do trabalhador estrangeiro no mercado de trabalho formal: CTPSCAGED, Relatório 1º trimestre 2017 (jan-mar)/ Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017. Disponível em <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/admissoes-e-demissoes> Acesso em: 02 jun. 2017.

10 OBMigra. Autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros, Relatório 1º trimestre 2017 (jan - mar)/ Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/ Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017. Disponível em <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/relatorios-cgig-e-cnig>. Acesso em: 02 jun. 2017.

8 Resoluções Normativas 01, 35, 61, 62, 69, 71, 72, 76, 79, 84, 87, 94, 98, 99, 103, 118, 121. Os procedimentos são disciplinados pela Resolução Normativa 104.

de trabalho brasileiro nessa área.

No caso específico do visto temporário de trabalho, o imigrante com diploma de curso superior poderá obter visto para procurar emprego no país, ou seja, ele não precisará encontrar emprego à distância. Assim, poderá obter emprego em qualquer empresa brasileira, mesmo de pequeno porte, porque terá contato direto com os interlocutores no país, e poderá participar de entrevistas e processos seletivos. No caso de imigrantes sem curso superior, permanece a necessidade de comprovação de oferta de trabalho. Em ambos casos, será possível trocar de emprego sem anuência do empregador anterior, nem autorização prévia de órgãos governamentais.

Tais facilidades não significam que o país deseje estabelecer uma política deliberada de atração de trabalhadores estrangeiros. Ao contrário, nada indica tal influxo nas ações governamentais. Uma política desse tipo depende, primeiramente, de condições econômicas favoráveis, que tornem o país atraente aos migrantes, o que não é o caso em cenário de crise econômica e fiscal vivido nos últimos anos.

3.6. Vistos temporários

A Lei de Migração tem o mérito, também, de claramente explicitar a previsão de vistos temporários para casos de reunião familiar e de acolhida humanitária, temas silentes no Estatuto do Estrangeiro. Esta última situação será tratada em mais detalhe adiante.

O desafio do regulamento em relação a vistos não é trivial. A lei foi econômica ao tratar do tema, estabelecendo apenas, em linhas gerais, a responsabilidade por sua concessão, os tipos e subtipos, e as hipóteses de denegação e impedimento de concessão. Foi outorgado ao regulamento dispor sobre: requisitos de concessão de visto, e de sua simplificação; prazo de validade e forma de contagem; prazo máximo para a primeira entrada e para a estada; hipóteses e condições de dispensa de visto e de taxas e emolumentos; e solicitação e emissão de visto por meio eletrônico. A Lei de Migração sinaliza para avanços importantes a serem apenas operacionalizados na forma do regulamento -- como a inequívoca possibilidade de emissão, e não só solicitação, de vistos por meio eletrônico, ela, também, dá liberdade para que o regulamento seja mais ou menos restritivo -- caso do dispositivo que estabelece que “**observadas as hipóteses previstas em regulamento**, o visto temporário

para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral [...]”.

Seguindo a perspectiva acolhedora do imigrante presente na Lei de Migrações, o regulamento poderá estender o visto do titular aos seus familiares, para que todos possam trabalhar, como ocorre em outros países. Da mesma forma, pode-se permitir que o estudante exerça atividade remunerada, compatível com os estudos, para que possa se manter durante o período do curso.

Não há sombra de dúvida de que o detalhamento no regulamento de requisitos para obtenção de vistos deve ser suficiente para garantir a segurança nacional, por exemplo, pela indispensável apresentação de documento de viagem, para identificação do imigrante. Como é essencial que estejam comprovadas as hipóteses previstas na lei, caso de um diploma para comprovação de formação superior. Mas também pode-se facilitar a vida do solicitante de visto ao observar o princípio da boa-fé, utilizando declarações por ele assinadas em lugar de determinados comprovantes, especialmente em casos de acolhida humanitária.

Há muito espaço, também, para que o regulamento estabeleça procedimentos menos burocráticos, reduzindo o número de instâncias envolvidas, definindo claramente seus papéis, e prevendo ampla integração de sistemas eletrônicos, capazes de tornar o *back-office* completamente invisível, e limitar ao mínimo no número de interações do interessado com o serviço público.

4. NOVO REGRAMENTO PARA RESIDÊNCIA E REGISTRO ÚNICO DE MIGRANTES

A Lei de Migração traz um cenário completamente novo na abordagem do imigrante que vem ao Brasil com o intuito de aqui se estabelecer, a partir da criação da autorização de residência, que poderá ser concedida, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante (art. 30). Inaugura-se, assim, um instituto jurídico próprio, inexistente no Estatuto do Estrangeiro. Além dessa singularidade, a lei inova de maneira importante ao permitir que a autorização de residência possa ser concedida independentemente da situação migratória (art. 31, § 5º), em contraposição ao antigo regramento, que vedava tanto a legalização da estada de clandestino e de irregular, quanto a transformação em permanente dos vistos de trânsito, de turista, de cortesia

e de boa parte dos vistos temporários.

São 17 as hipóteses para concessão de autorização de residência da nova norma, e ainda há abertura para que o regulamento estabeleça outras. A despeito da coincidência de 9 das hipóteses com as de concessão de visto temporário, não há restrição na lei para que essas sejam acessadas somente a partir do visto correspondente. Em decorrência de acordos internacionais, muitos são dispensados da obrigatoriedade do visto. As demais hipóteses de autorização de residência são a pessoa: ser beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação; ser detentora de oferta de trabalho; já ter possuído a nacionalidade brasileira e não desejar ou não reunir os requisitos para readquiri-la; ser beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida; ser menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional; ter sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória; e estar em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil. Como se vê, diversas dessas hipóteses foram previstas sob uma ótica de acolhida humanitária, e de abertura para a regularização migratória de grupos vulneráveis.

Diferentemente do visto, que, pela previsão da Lei nº 13.445/2017, continuará a ser concedido no exterior (salvo casos excepcionais de vistos diplomáticos, oficiais e de cortesia), a nova norma não trata do local de solicitação ou concessão da autorização de residência, de modo que o regulamento poderá definir que se realize no país ou fora dele. Com isso, cessará a absurda situação gerada pelo Estatuto do Estrangeiro e seu regulamento, que obrigava o imigrante que já se encontrava regularmente no Brasil a sair do país para solicitar novo visto, nos casos em que a lei não continha hipótese específica de transformação de seu visto. Pela Lei de Migrações, será possível, por exemplo, que o estrangeiro que estiver no Brasil ao amparo de um visto de turista solicite autorização de residência com finalidade de estudo ou trabalho, sem ter que se deslocar até a fronteira mais próxima, para na repartição consular obter novo visto.

Particularmente em relação ao residente fronteiriço, a nova lei, também, é mais aberta. O Estatuto do Estrangeiro permitia ao natural de país limítrofe a entrada nos municípios fronteiriços a seu país, e a possibilidade de obtenção de documento especial que autorizasse o

exercício de atividade remunerada ou a frequência em estabelecimento de ensino. A Lei de Migração, também, prevê que o fronteiriço requeira autorização, porém com alcance muito mais amplo: valerá para a realização de atos da vida civil em geral e estenderá ao residente fronteiriço as garantias e os direitos assegurados pelo regime geral de migração (arts. 24 e 25).

Interessante notar que a nova lei trata especificamente da possibilidade de recurso da decisão que denegar a solicitação de autorização de residência e da garantia de contraditório e ampla defesa. No Estatuto do Estrangeiro, a segurança nacional e os interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil estavam acima de qualquer direito do imigrante, e não havia qualquer previsão de recurso nos processos relacionados a vistos.

Aos que argumentam que a nova lei abre as portas do Brasil a grupos terroristas ou traficantes, é importante fazer o contraponto de que, apesar de a nova lei favorecer uma abertura muito maior para o recebimento de imigrantes que pretendam se fixar no Brasil, a lei, também, traz as devidas restrições para preservação da segurança nacional. Está claramente estabelecido que não se concederá autorização de residência a pessoa condenada criminalmente por sentença transitada em julgado (Art. 30, §1º), ressalvados os casos de imigrantes: beneficiários de tratado em matéria de residência e livre circulação; cuja solicitação tenha por finalidade tratamento de saúde, acolhida humanitária ou reunião familiar; ou cujas condutas caracterizem infrações de menor potencial ofensivo. Além disso, a autorização de residência poderá ser negada: à pessoa anteriormente expulsa; que tenha praticado ato de terrorismo, ou cometido crime de genocídio, de guerra, de agressão ou contra a humanidade; condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso; que tenha o nome incluído em lista de restrições; ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal (hipóteses previstas nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 45, também aplicáveis ao impedimento de ingresso).

4.1. Registro único do migrante

Tal qual o Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração prevê a necessidade de que o imigrante proceda ao registro perante as autoridades brasileiras, para identificação civil. Aliás, a nova lei é até mais ampla que a antiga

na exigência, abrangendo todo imigrante titular de visto temporário ou de autorização de residência, enquanto que o Estatuto do Estrangeiro deixava de fora alguns grupos¹¹. Quanto aos titulares de vistos diplomático, oficial e de cortesia, o Estatuto do Estrangeiro categoricamente requeria que fosse realizado seu registro, no Ministério das Relações Exteriores, quando a estada fosse superior a 90 dias. A nova norma deixa para o regulamento “a identificação civil, o documento de identidade e as formas de gestão da base cadastral dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia”.

Assim, diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, que previa um registro separado para os titulares de visto diplomático, oficial e de cortesia, uma grande vantagem da nova lei em relação ao registro é que ela abre margem para a criação de um registro único do migrante, ainda que com nuances específicas para o processo de identificação e para a gestão da base de alguns grupos.

Tal qual o que foi sugerido para vistos, seria salutar que o regulamento estabelecesse para o registro procedimentos menos burocráticos e mais ágeis, limitando ao número de interações do interessado com o serviço público. Por exemplo, caso integrado o registro único com o sistema de concessão de vistos, abre-se a possibilidade de que os dados biográficos do imigrante, comprovados no ato da solicitação do visto, já constituam a primeira etapa de seu registro, que pode ser concluído, com a coleta biométrica, no ato da fiscalização migratória, na fronteira. Aliás, ainda que requeira maior expertise e portanto a qualificação adequada do pessoal consular, no futuro todo o registro poderia vir a ser realizado no exterior, de modo que o imigrante pudesse ingressar no Brasil já de posse de sua autorização de residência.

Da mesma forma, é preciso simplificar os mecanismos de controle, que hoje exigem a presença anual do estrangeiro perante a Polícia Federal para demonstrar que exerce atividade lícita no país. Ideal talvez seja que o estrangeiro, apenas, tenha de prestar informações à Polícia Federal em caso de alteração da sua situação, ou

seja, quando troca de empregador, por exemplo.

5. ATRAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE ALTO NÍVEL

A concessão de visto de trabalho no Brasil não tem a característica da acolhida do profissional qualificado que deseja estabelecer residência, pelas próprias dificuldades de alguém obter o visto na legislação até então em vigor.

Nesse sentido, é notória a diferença na política pública de atração de profissionais de alto nível entre o Brasil e os países desenvolvidos. Nos Estados Unidos, na França, no Reino Unido, no Canadá existe uma política ativa de busca de talentos em todo mundo. Não apenas as autoridades públicas e privadas são abertas a profissionais de alto nível, como os buscam nos demais países, com uma política declarada de importação de cérebros. Em determinados anos, o número de estudantes estrangeiros de doutorado em ciências e engenharia nos Estados Unidos chegou a 55% e 80% dos estudantes de pós-doutorado em química ou engenharia de materiais, com forte política de absorção dos melhores¹². Em determinados centros, que reúnem números expressivos de estrangeiros, há, inclusive, políticas públicas direcionadas para viabilizar o trabalho dos familiares do estrangeiro, de tal modo que os vínculos com o país estejam além do próprio trabalhador e abranjam toda a família. O Canadá, por sua vez, desde 1945 redirecionou sua política migratória diante de mudanças econômicas favoráveis no pós-guerra, buscando atrair trabalhadores qualificados, o que teve efeito benéfico na melhoria da qualificação dos trabalhadores nato-canadenses¹³.

No Brasil, com as dificuldades para atrair profissionais mais bem formados, houve uma redução do nível de instrução dos novos imigrantes desde 2000.

11 Pelo Estatuto do Estrangeiro, não estavam obrigados ao registro os titulares dos seguintes vistos temporários: viagem de negócios e artista/ desportista (ambos vistos de curta duração, semelhantes em característica ao visto de visita da nova lei); ministros de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa; e beneficiário de bolsa vinculada a projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação concedida por órgão ou agência de fomento (nova modalidade de visto temporário, criada pela Lei 13.243/2016).

12 https://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_born_scientists_and_engineers_in_the_United_States

13 WHY did Canadian Immigration Policy Change After 1945. Disponível em: <<http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/readings/Whytheimmigrationpolicychangedafter1945.html>>. Acesso em: 31 maio 2017.

Nível de Instrução	Anos	
	2000	2010
Total	683.836	592.591
Sem instrução e fundamental incompleto	302.615	226.279
Fundamental Completo e Médio incompleto	117.100	79.571
Médio completo e Superior incompleto	114.810	144.474
Superior Completo	149.311	139.910
Não determinado	0	2.357

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Dados levantados por OLIVEIRA, A. T. O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos de 2000 e 2010 *in* Cadernos Obmigra. Revista de migrações internacionais, v. 1., n. 2 (2015).

Grupos ocupacionais	Anos	
	2000	2010
Total	283.216	265.080
Ocupação mal definida	7.645	28.053
Diretores e gerentes	62.523	33.146
Profissionais das ciências e intelectuais	54.311	62.132
Tec. e prof. nível médio	26.819	19.148
Trab. apoio administrativo	11.945	8.288
Trab. serviços e vendedores	64.679	44.782
Trab. qualif agrop. caça	13.847	8.490
Trab. qual. oper. artesão	33.073	18.698

Grupos ocupacionais	Anos	
	2000	2010
Oper. Instal e máquinas	3.111	23.099
Ocup. Elementares	4.968	18.972
Membros forças armadas	295	272

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Dados levantados por OLIVEIRA, A. T. O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos de 2000 e 2010 *in* Cadernos Obmigra. Revista de migrações internacionais, v. 1., n. 2 (2015).

Na nova lei de migrações, tenta-se reverter o quadro. Enquanto que no Estatuto do Estrangeiro, apenas era possível com um contrato prévio de trabalho, autorização do antigo empregador e necessidade de sair do país por longo período para mudar de emprego, proibição da família trabalhar, na nova lógica, tudo se altera. A ideia da nova lei é o Governo Brasileiro, via CNIG, determinar quais as áreas estratégicas em que há carência de profissionais habilitados, com nível superior. Nesse caso, a entrada do imigrante será bastante facilitada. Portadores de diplomas ou habilidades desejadas poderão vir para o Brasil, mesmo sem contrato prévio de trabalho, para procurar emprego. Os familiares passam a ter direito de residência por motivo de reunião familiar e podem trabalhar normalmente. Toda a família pode e é incentivada a trabalhar no país e ganhar cidadania, integrando-se completamente. É livre a mudança de emprego, sem a necessidade de autorizações dos órgãos de controle, do antigo empregador ou mesmo a saída do país.

6. A ABERTURA HUMANITÁRIA

A nova Lei promove uma ambiência favorável para o tratamento do imigrante acolhido pelo Brasil por razões humanitárias. O Estatuto do Estrangeiro era silente no que tange à acolhida humanitária. Havia, apenas, previsão de emissão de visto ou autorização de residência para reunião familiar (inserida somente pela Lei nº 13.344/2016), de asilo político e de concessão de passaporte para asilado, refugiado e apátrida admitidos no Brasil. Tais previ-

sões, por si só, não habilitavam o país a promover a acolhida humanitária de forma adequada e de acordo com as demandas que chegavam ao poder público.

Tal acolhida, quando feita, era com base em tratados internacionais e atos infralegais, de maneira desordenada e muitas vezes trazendo soluções inseguras e casuísticas. Como exemplo, tem-se a situação dos imigrantes haitianos que não se enquadram nos requisitos para solicitação de refúgio e que foram acolhidos com respaldo em atos do Conselho Nacional de Imigração - CNIg e do Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), como, por exemplo, as antigas Resolução Recomendada CNIg nº 08/2016¹⁴, Resolução Normativa CONARE nº 13/2017¹⁵ e Resolução Normativa CNIg nº 97/2012¹⁶. Ou seja, atos normativos fragmentados regulavam até o momento a acolhida humanitária, sem o respaldo legal e ainda sob a égide da discricionariedade. A nova Lei sana essa situação de insegurança jurídica e promove a qualificação da acolhida humanitária no país.

A partir de dados do Governo Federal, sabe-se que entre 2010 e 2015 houve um aumento de 2.868% de solicitações de refúgio. No mesmo período, houve aumento de 127% do número de refugiados no Brasil, de 79 nacionalidades diferentes. Em março de 2016, de acordo com o Departamento de Polícia Federal, havia cerca de 90 mil refugiados no Brasil. Com relação aos haitianos, houve a regularização migratória definitiva de mais de 43.000 imigrantes por meio de decisões do CONARE¹⁷.

De acordo com o relatório anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 2015, 65,3 milhões de pessoas foram forçadas a

deixar o seu país por razões de perseguição, conflito, violência generalizada ou violação de direitos humanos, sendo que 21,3 milhões eram refugiados¹⁸. Em relação a essas pessoas deslocadas, apenas 35.790 foram acolhidas pelo Brasil no ano de referência. Devido as suas proporções territoriais e à inexistência de guerras ou de grandes tragédias ambientais, o Brasil poderia ser um país mais colaborador no que tange à acolhida humanitária, o que os organismos internacionais, especialmente a Organização Internacional de Migração (OIM) e o ACNUR, demandam às autoridades brasileiras.

A Lei nº 13.445/2017 estabelece, de forma inédita, princípios e diretrizes para a política migratória brasileira (art. 3º). Nesse rol, há a previsão da acolhida humanitária (inciso VI) e da garantia do direito à reunião familiar (inciso VIII), além do repúdio à xenofobia (inciso II) e da não discriminação em razão dos critérios ou procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida no país (inciso IV).

Para ingresso no país, é possível a emissão de visto temporário com a finalidade de acolhida humanitária (art. 14, I, c e § 3º). Nos termos da Lei, o visto poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. O texto legal, também, de que, em regulamento, outras hipóteses sejam arroladas para a concessão de abre a possibilidade visto temporário de acolhida humanitária.

Para aqueles imigrantes que já estejam em solo brasileiro, é possível obter a residência para fins de acolhida humanitária (art. 30, I, c). O solicitante de refúgio, asilo ou proteção aos apátridas, também, fará jus a autorização de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido pelo governo federal (art. 31, § 5º).

Mesmo que a pessoa seja condenada criminalmente no Brasil ou no exterior, ela pode receber autorização de residência (art. 30, § 1º, III). Nesse caso, nada impede de se aplicar medidas de cooperação jurídica internacional (Capítulo VIII), se forem atendidas as exigências para sua aplicação. A transferência de pessoas condena-

14 “Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg como situações especiais”.

15 “Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIg nº 08, de 19 de dezembro de 2006”.

16 “Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti” (Prorrogada pela Resolução Normativa CNIg nº 113, até 30 de outubro de 2015)

17 Dados extraídos de “Sistema de Refúgio Brasileiro: Desafios e Perspectivas” (CONARE, Ministério da Justiça, 2016). http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf

18 ACNUR. “Global Trends - Forced displacement in 2015”. Link para a versão em inglês: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>

das, por exemplo, pode ser executada para fins humanitários, uma vez que pode facilitar a reinserção social do beneficiado se ele cumprir sua pena em solo pátrio.

Com relação aos institutos de acolhida humanitária, destaca-se que, na nova Lei, há capítulos e seções que integrados, e alinhados à Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/1997), criam um verdadeiro sistema nacional de acolhimento por razões humanitárias. No Capítulo III, que versa sobre a condição jurídica do migrante, há seções inteiras sobre proteção do apátrida, asilo político e reunião familiar, dispositivos em sua maioria inexistentes no Estatuto do Estrangeiro.

As medidas de retirada compulsória (repatriação, deportação e expulsão), após o advento da nova Lei, deverão observar a Lei de Refúgio, as disposições legais, tratados, instrumentos e mecanismos que tratem da proteção aos apátridas e de outras situações humanitárias antes de serem efetivadas (art. 46). Ademais, ainda nos princípios da política migratória brasileira, há o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (art. 3º, XXI), que se materializa em vedação explícita no art. 61, incluindo a repatriação coletiva, práticas geralmente contrapostas ao acolhimento humanitário. Há, apenas, uma ressalva com relação à repatriação de menor de 18 anos desacompanhado ou separado de sua família, em situação de refúgio ou de apátrida, que poderá ser repatriado caso tal medida se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família (art. 49, § 4º).

Um aspecto importante que deriva da acolhida humanitária é a simplificação do registro e da identificação civil do imigrante. Nos termos do art. 20, a identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apátrida e de acolhimento humanitário poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser. Sabe-se que muitas vezes o imigrante acolhido por razões humanitárias chega ao país em condições penosas e sem documentos de viagem formalmente aceitos.

Com relação à regulamentação, o desafio maior, quando se fala em acolhida humanitária, é garantir o embasamento normativo para a simplificação procedimentos, uma vez que se está lidando com imigrantes vulneráveis. A diminuição das instâncias institucionais que devem avaliar a situação do solicitante promoveria desburocratização, bem como a automação dos processos. A sofisticação dos sistemas e o fomento a sua inte-

roperabilidade facilitariam a vida dos imigrantes, além de diminuir os custos para o poder público.

Um outro desafio é garantir ao imigrante acolhido a possibilidade do livre exercício de atividade laboral ou de estudos, para que ele consiga se integrar da melhor forma possível ao novo país. Também é importante prever formas de acesso facilitado ao país e aos serviços públicos, como flexibilização de requisitos para emissão de visto temporário de acolhida humanitária e discricionariedade para emissão desse tipo de visto em situações não previstas, mas que geram deslocamentos migratórios consideráveis.

Para além de aspectos normativos, o novo *status* da acolhida humanitária no Brasil terá como consequência a adequação de políticas públicas, especialmente no que tange às políticas sociais, para atendimento da população imigrante. Entre os princípios da nova Lei, há também a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (art. 3º, X), além do acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. Adicionalmente, entre o rol dos direitos e garantias do migrante, há a previsão de acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, sem discriminação em razão da nacionalidade ou condição migratória (art. 4º VII), à assistência jurídica gratuita, quando houver hipossuficiência (inciso IX) e direito à educação pública (inciso X).

Atualmente, há iniciativas da rede de atendimento para adequar alguns serviços a esse público-alvo. Por meio de convênios com a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, hoje já há dois Centros de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados (Rede CRAI) em São Paulo e há um esforço de se estabelecer outros centros em parcerias com Estados e Municípios.

No que tange à inserção no mundo do trabalho do imigrante acolhido por razões humanitárias, já há a descentralização da emissão de carteiras de trabalho pelos Estados, especialmente aqueles que recebem fluxo migratório maior. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) inseriu em seu catálogo de cursos o curso de Língua Portuguesa e Cultura Brasileira para Estrangeiros em nível básico

e intermediário¹⁹ e, em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e órgãos estaduais, já promoveu turmas em São Paulo e Rio de Janeiro, com foco em refugiados. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), em parceria com o CONARE e com o apoio do ACNUR organizou o projeto Refugiado Empreendedor na Escola de Negócios do Sebrae São Paulo, com o objetivo de capacitar refugiados e imigrantes deslocados em técnicas e temas referentes à abertura de empresa no Brasil²⁰.

Apesar dos esforços pontuais para inserção dos imigrantes nas políticas sociais nacionais, o desafio, ainda, é grande. Temas como revalidação de diplomas, reassentamento de refugiados, acesso à moradia via programas sociais como Minha Casa, Minha Vida, acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC, entre outros, estão postos na agenda migratória brasileira e deverão ser enfrentados para que a acolhida humanitária não seja veículo de revitimização de imigrantes vulneráveis.

Com a nova Lei, o arcabouço normativo estimula a inclusão social dos imigrantes e a promoção dos seus direitos por meio da implementação de políticas públicas em igualdade com os brasileiros ou, quando for o caso, com o recorte necessário para esse público específico.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova lei de migrações consolida uma nova visão, mais humanista e integradora, dos cidadãos brasileiros. procura-se construir por meio de uma política pública, mecanismos para facilitar a entrada e a integração dos estrangeiros que desejem vir ao Brasil. Facilita-se a concessão de vistos, para públicos desejados, a residência e mesmo a naturalização como brasileiro.

O desafio agora é criar mecanismos de simplificação, transparência e controle dos novos imigrantes. A partir de quando todos os estrangeiros que vierem viver no país estiverem com identificação biométrica nacio-

nal, com CPF, será possível realizar um controle muito mais efetivo de suas vidas e viabilizar a sua integração produtiva do que a simples exigência de sua presença de tempos em tempos em um posto da polícia federal. A nova lei garante liberdade, ao mesmo tempo que viabiliza segurança, por meio de controles eletrônicos de vínculos de trabalho, que até então não existiam. A facilitação, transparência e simplificação devem contribuir, também, para que o Brasil receba um número maior de imigrantes qualificados, que podem suprir lacunas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

19 De acordo com Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada - Eixo Tecnológico: Desenvolvimento Educacional e Social. Carga horária mínima: 160 horas.

20 Maiores informações na Agência Sebrae de Notícias: <http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/empreendedorismo-opcao-para-refugiados,488a1923a03d3510VgnVCM100004c00210aRCRD>

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.