

---

# Estatuto do estrangeiro: análise da condição jurídica do estrangeiro e as propostas de alteração legislativa

Maria Eduarda Clemente Ticianeli\*

Camilo Stangherlim Ferraresi\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto analisar as propostas legislativas que pretendem alterar o atual Estatuto do Estrangeiro, lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Além de verificar as propostas que estão em discussão, como o Projeto de lei nº 5.655 de 2009 e o Anteprojeto de Lei nº 2.162 de 2013, também se pretende abordar vantagens e benefícios que os estrangeiros podem trazer para o desenvolvimento econômico e social do país.

A relação Brasil-estrangeiro é antiga e muito conhecida não só pelos brasileiros como pelo mundo. Eles foram e são uma grande parte da história do Brasil e ajudaram a construir e moldar a nossa sociedade, seja na parte cultural, influenciando a música, a culinária, a religião ou servindo de exemplo a ser seguido em legislações e formas de governar, o Brasil nada seria sem essas diversas nacionalidades se encontrando em um só Estado.

\*Aluna do 5º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas de Bauru.

\*\*Advogado, professor e coordenador do curso de Direito das Faculdades Integradas de Bauru

Para que se possa discorrer sobre essa relação entre nacionais e estrangeiros, é necessário que se faça a diferenciação entre eles. Nessa perspectiva, nacional é aquele que obedece a autoridade do Estado em troca de proteção aos seus direitos e deveres, ou seja, são todas as pessoas que obedecem às leis do seu país e em troca recebem proteção deste se houver o envolvimento de outros Estados. Já os estrangeiros são aqueles que não pertencem à nacionalidade do país em que se encontram em certo momento.

A legislação que hoje se encontra em vigor no Brasil para tratar sobre a entrada, saída, os direitos e deveres dos estrangeiros é o chamado Estatuto do Estrangeiro. É uma lei da década de 1980, época em que o Brasil ainda estava sobre o governo do Regime Militar, sancionado pelo presidente Figueiredo, último general da ditadura militar que deixava muito clara sua visão: a política de migração é submetida ao interesse e segurança nacional.

Nessa época o interesse era proteger o país de ameaças externas e internas para evitar que o comunismo não se espalhasse e, por essa razão, os estrangeiros eram vistos como ameaça a segurança nacional. Como exemplo disso estão as vedações ao direito à reunião e participação política, a posse de meios de comunicação ou determinação de seus conteúdos e eram vistos também como uma ameaça ao mercado de trabalho, sendo sua vinda condicionada às necessidades do país.

A concepção ideológica do Estatuto do estrangeiro não mantém relação de compatibilidade vertical com a Constituição Federal de 1988, já que esta é regida por muitos princípios de direitos humanos.

O que se pretende identificar é a necessidade de mudanças na legislação que regulamenta a situação jurídica de imigrantes no Brasil e que seja feita da maneira mais rápida, pois com a manutenção da legislação vigente o tratamento do imigrante/ estrangeiro é feito sob a ótica do inimigo do país, violando tratados internacionais de direitos humanos, bem como, a Constituição Federal de 1988.

## 2 NACIONALIDADE

Os nacionais são as pessoas que se submetem à autoridade do Estado, que lhes concede direitos e deveres e dando proteção além de suas fronteiras. Portanto, nacionalidade é a qualidade devida a essas pessoas dando capacidade de identificá-las e localizá-las na coletividade.

Ensina Portela (2014, p. 265) sobre nacionalidade:

Em primeiro lugar, a nacionalidade é galgada ao patamar de direito humano. Essa é a norma consagrada na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, que

determina que “Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade” (art. XV, par. 1º), secundada pelo Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos, que dispõe que “ toda criança tem direito de adquirir uma nacionalidade” (art. 24, par. 1º). No âmbito americano, acrescente-se ainda a Convenção sobre Direitos Humanos (Pacto de São José- art. 20, par. 2º), que estabelece que “Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra.

Não pode ser negada já que é um direito fundamental da pessoa humana, por isso é que está havendo um engajamento para que se acabe com o instituto da apatridia ou anacionalidade. E também não pode ser negado a pessoa o direito de obter nacionalidade diferente daquela que foi concedida ao nascer, pode, entretanto, ser tirada da pessoa se necessário e nos casos expressos em lei.

## 2.1 NACIONALIDADE E CIDADANIA

A nacionalidade e a cidadania são institutos complementares, porém distintos. Não se pode confundir-los, pois a ideia de cidadão é mais limitada do que a do nacional.

Del’Olmo (2011, p.217) diferencia esses institutos da seguinte forma a nacionalidade identifica o vínculo jurídico fundamental entre o ser humano e o Estado(...). A cidadania é o vínculo político que concede à parcela mais ativa de nacionais a prerrogativa de intervir substancialmente na organização e na vida do Estado (...).

É importante lembrar que a nacionalidade é mais ampla, seu sentido abrange até mesmo os incapazes enquanto que a cidadania não, ela é mais restrita devido aos direitos e deveres que atribui aos nacionais como, por exemplo, o direito ao voto.

Necessário também é saber que uma não depende da outra já que há indivíduos nacionais de um Estado que, em virtude de idade, sexo ou outras causas (punição), não são cidadãos desse Estado, como no caso de menores ou incapazes que não deixam de ter a nacionalidade brasileira pelo fato de ainda não poderem exercer os direitos políticos. E as pessoas que perdem ou tem esses direitos suspensos também não deixam de ter a sua nacionalidade.

## 2.2 TIPOS E CRITÉRIOS DE AQUISIÇÃO

Os critérios de aquisição são dois: a nacionalidade primária, ou originária e a nacionalidade secundária, ou adquirida.

A primária é a nacionalidade de origem, a pessoa nasce e já a adquire, é a que o Estado impõe ao indivíduo. São determinadas pelo *jus sanguinis*, pelo *jus soli* e pelo

*sistema misto*. Não foi adotado o critério do *jure matrimonii*, portanto não é possível adquirir a nacionalidade brasileira por meio do casamento civil com brasileiro.

A nacionalidade secundária, ou adquirida, é adquirida por meio da naturalização e consiste na vontade do estrangeiro se tornar nacional do país que adotou para trabalhar e viver. Esse tópico será estudado especificamente no próximo capítulo, não cabendo agora aprofundar o assunto.

### 2.3 CONFLITOS DE NACIONALIDADE

Os sistemas empregados para atribuir a nacionalidade podem gerar conflitos de nacionalidade positivos, chamados de polipatridia e os negativos chamados de apatridia ou anacionalidade.

Del'Olmo (2011, p.224) diz que a dupla nacionalidade ocorrerá sempre que uma criança nascida em país que adota o *jus soli* seja filha de pais estrangeiros nacionais de Estado que admite o *jus sanguinis*. Ou seja, conflito positivo entre os critérios do *jus soli* e do *jus sanguinis*.

Sobre a anacionalidade Del'Olmo (2011, p. 225) explica:

A principal fonte da anacionalidade está na existência dos dois sistemas utilizados pelos Estados na atribuição originária da nacionalidade. Assim, criança nascida em país que adota o *jus sanguinis*, de pais oriundos de Estado que privilegia o *jus soli*, não terá nacionalidade. Outra fonte é a legislação de países totalitários permitindo a supressão da nacionalidade por motivos políticos ou raciais. Normalmente, o anacional é considerado como estrangeiro pelo Estado em que se encontra, sem direito à proteção diplomática. Assim, depende de leis locais que o amparem (...).

Decorre do conflito negativo entre os critérios do *jus soli* e do *jus sanguinis*.

## 3 BRASILEIROS

O brasileiro nato segundo Rezek (2010, p. 191) é aquele que ao nascer geralmente no Brasil, mas eventualmente no exterior- viu-se atribuir a nacionalidade brasileira, ou quando menos, a perspectiva de consolidá-la mediante opção, de efeitos retroativos.

Somente serão brasileiros natos aqueles que preencherem os requisitos constitucionais das hipóteses únicas do artigo 12, I. Já os brasileiros naturalizados são os descritos no artigo 12, II.

### 3.1 NATURALIZAÇÃO

Observa Moraes (2014, p. 225) que a naturalização é o único meio derivado de aquisição de nacionalidade, permitindo-se ao estrangeiro, que detém outra

nacionalidade, ou ao apátrida, que não possui nenhuma, assumir a nacionalidade do país em que se encontra, mediante a satisfação de requisitos constitucionais e legais.

A nacionalidade adquirida que ocorre por vontade do indivíduo pode ser dividida em: tácita ou expressa, e esta última pode ser ordinária ou extraordinária.

Segundo Novelino (2014, p. 648): a naturalização tácita ocorre quando o número de nacionais é menor que o esperado. Os estrangeiros têm que declarar em um prazo a vontade de permanecer com a nacionalidade de origem. Os que não fizerem serão nacionais do país em que residem automaticamente. Ela ficou conhecida também como a grande naturalização.

E a expressa depende do interessado montar requerimento demonstrando a sua vontade de se tornar nacional, podendo ser ordinária ou extraordinária. A naturalização ordinária (que deve respeitar os requisitos legais) está descrita no art. 12, II, a da Constituição que são os países de língua portuguesa e as condições do Estatuto do Estrangeiro dispostas no art. 112.

Já a extraordinária está no art.12, II, b que são as pessoas com residência de 15 anos no país e sem condenação penal.

É importante entender que a naturalização é uma faculdade do estrangeiro e não uma obrigação. E ela pode ser negada mesmo que o requerente preencha todos os requisitos estabelecidos na Constituição já que tem que fazer valer os interesses nacionais e a ordem pública.

### **3.2 PERDA DA NACIONALIDADE**

A perda da nacionalidade pode ocorrer tanto com o brasileiro nato quanto com o brasileiro naturalizado e só pode ser concedida nas hipóteses taxativamente previstas na Constituição Federal, não podendo haver a ampliação dessas hipóteses.

Moraes (2014, p. 234) mostra mais uma hipótese em que é possível a perda da nacionalidade: por fim, apesar da ausência de previsão expressa da constituição, também haverá possibilidade de perda de nacionalidade, quando essa foi adquirida com fraude à lei, nos termos da legislação civil ordinária.

## **4 CONDIÇÃO JURÍDICA DO ESTRANGEIRO**

Nenhum Estado é obrigado a aceitar ou admitir estrangeiros em seu território seja a período temporário ou permanente de tempo, por isso é que a legislação relativa à condição jurídica do estrangeiro tem justificativa no direito de conservação e segurança do estado, mas nunca pode ir contra os direitos humanos.

As principais normas que regulamentam a condição jurídica do estrangeiro no Brasil são a Constituição Federal e o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6 815, de 19 de agosto de 1980), o que não exclui outras normas e regulamentações que podem ser elaboradas pelos órgãos governamentais competentes, como o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho e Emprego.

#### **4.1 ADMISSÃO DO ESTRANGEIRO NO TERRITÓRIO NACIONAL**

É necessário voltar a ressaltar que nenhum Estado é obrigado a aceitar estrangeiro em território nacional, por isso aqueles que o Estado considera como não desejáveis ou que deseja não receber por justos motivos é livre para aceitá-los em determinadas situações ou aquelas em que parece mais adequada sua entrada. Portanto trata-se de ato discricionário do Estado, mesmo sendo contrário ao que diz a Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu artigo 13, II: Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Visto isso podemos concluir que o direito de ir e vir das pessoas não é pleno, já que os Estados exercem controle sobre a entrada e saída de pessoas do seu território e também condicionam a livre circulação a requisitos e observância de normas estabelecidas a anuência destes.

Essas normas para a admissão de estrangeiros não são exclusivas dos imigrantes e podem ser aplicadas aos viajantes, por exemplo, ou aqueles que pretendem morar no país sem serem considerados imigrantes.

O principal instrumento de controle da entrada de pessoas no território é o passaporte, que tem como função identificar a pessoa que pretende ingressar em determinado Estado e ele é geralmente expedido pela polícia de cada país, no caso do Brasil é expedido pela Polícia Federal. Além de servir como documento de identificação, ele também permite que a pessoa transite livremente dentro do território em que se encontra. Ele também é concedido a estrangeiros, nas hipóteses do artigo 55 da Lei 6 815/80, que são os apátridas, asilados, refugiados, entre outros.

Há exceção a regra do passaporte em determinados países que por meio de acordos firmados dispensam o uso desse documento e permitem que seus nacionais ingressem em outros países apenas com o uso do documento de identificação desde que expedido por órgão de segurança pública. É o que acontece com os países membros do MERCOSUL, por exemplo, que necessitam apenas do documento de identidade original (RG) para ingressar em outros países membros do mesmo. Quanto à dispensa de visto Rezek (2010, p. 198) explica: “o ingresso de um estrangeiro com passaporte não visado faz presumir que sua presença no país será temporária:

jamais a dispensa do visto poderia interpretar-se como abertura generalizada à imigração”.

Outro importante documento de viagem válido é o visto que é emitido pelo Estado de origem e necessita de uma autorização emitida pelas autoridades do Estado que o recebe. Ele não é um direito da pessoa que pretende ingressar no Estado, mas sim uma mera expectativa já que o visto pode não ser concedido apesar de cumprir todas as exigências previstas em lei.

Em relação aos vistos existe diferença entre eles e categorias e são: visto de trânsito (artigo 8º do Estatuto do Estrangeiro), visto de turista (artigo 9º), visto temporário (artigo 13) e visto permanente.

Existem ainda outros três tipos de visto como explica Portela (2014, p. 324): O visto oficial é concedido a autoridades de outros Estados. O visto diplomático dirige-se a agentes diplomáticos e consulares e suas famílias. Por fim, o visto de cortesia visa atender casos omissos.

Os vistos podem ainda serem transformados como explicam os artigos 37 a 42 do Estatuto do Estrangeiro. Mas deixa claro que não é possível legalizar a estada de clandestino ou irregular e a transformação em permanente, dos vistos de trânsito, de turista, temporário e de cortesia, conforme artigo 38.

## 4.2 DIREITOS E DEVERES DOS ESTRANGEIROS

O Estado tem o dever de, ao receber estrangeiros em seu território, garantir-lhes direitos ligados à sua característica de pessoa humana. Podem ser esses direitos, por exemplo, o direito à vida, à liberdade, à segurança, à integridade física como exemplifica Mazzuoli (2011, p. 713). Isso busca apagar as diferenças de tratamento existentes entre nacionais e estrangeiros no mesmo território e coloca em prática o princípio da isonomia descrito no artigo 5º da Constituição Federal:

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

Entretanto, os estrangeiros não têm os seus direitos políticos no país, o que implica dizer que eles são proibidos de votar ou serem votados, já que esse direito é permitido somente aos nacionais.

Apesar de estar descrito no artigo da Constituição “estrangeiros residentes no País”, esse princípio atinge também os estrangeiros temporários já que o Brasil firmou em tratados que protege todos os que estiverem sob sua jurisdição.

Já com relação ao Estatuto do Estrangeiro, que regulamenta a situação dos estrangeiros, seus direitos e deveres estão dispostos no artigo 95 e ss., mas é necessário destacar que o Estatuto é do regime constitucional anterior e pode não se compatibilizar com a Constituição de 1988. Como exemplo disso pode ser citado o artigo 106, IV que proíbe o estrangeiro de obter concessão ou autorização para pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento de jazidas, minas e demais recursos minerais e potenciais de energia hidráulica, que deve ser lido com relação ao artigo 176, § 1º/ CF que diz que poderá ser feito por empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país.

Entre seus deveres, o estrangeiro deverá sempre que lhe for exigido exibir seu documento comprobatório de estada legal no território, de acordo com o artigo 96. O artigo 98 proíbe que o estrangeiro com visto de turista, de trânsito ou temporário pratique qualquer atividade remunerada. O artigo 102 diz que o estrangeiro registrado que mudar seu local de domicílio é obrigado a comunicar ao Ministério da Justiça sua mudança. No artigo 104 o portador de visto de cortesia, oficial ou diplomático só poderá exercer atividade remunerada em favor do Estado estrangeiro. E, por fim, os artigos 106 e 107 que tem uma lista de requisitos que são vedados aos estrangeiros.

#### **4.3 SAÍDA COMPULSÓRIA DE ESTRANGEIROS**

Como decorrência do direito de admitir estrangeiros em seu território os Estados podem forçar a saída daqueles que depois de consolidarem domicílio vierem a praticar ato nocivo ou prejudicial à segurança da população e do próprio Estado. Esse direito vem do direito de conservação e defesa do Estado, que é essencial a sua sobrevivência.

Não é um direito absoluto, deve ser justificado pelo fato do estrangeiro ser realmente nocivo ou que tenha causado algum dano ao Estado, como desrespeito a alguma lei local ou causar dano à ordem pública. A expulsão deve ser proporcional ao ato praticado pelo indivíduo.

a) Expulsão: é um ato do Estado que obriga o estrangeiro legal a abandonar seu território por ação contrária aos interesses deste.

Rezek (2010, p. 201) explica que seus pressupostos são mais graves, e a sua consequência é a impossibilidade – em princípio – do retorno do expulso ao país.

Os motivos que levam o estrangeiro a ser expulso do território são: atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais (artigo 65, Estatuto do Estrangeiro).

A regulamentação desse instituto é feita pelos próprios Estados e não pode ocorrer a expulsão de estrangeiro por motivo de raça, religião ou grupo social, não podendo ser feito de forma abusiva. Sempre tem que haver uma justificativa para tal ato.

b) Deportação: trata-se de ato do Estado que determina a saída de estrangeiro irregular ou que sua presença tenha se tornado irregular, já que este não se retira voluntariamente no prazo determinado, artigo 57. Ela se fará para o país de origem ou de procedência do estrangeiro ou para outro que queira recebê-lo. É uma forma de exclusão de estrangeiro que esteja em situação irregular e diferentemente da expulsão, o deportado poderá retornar ao país assim que estiver com a documentação regular para o seu ingresso.

c) Extradicação: como explica Rezek (2010, p. 202) extradicação é a entrega, por um Estado a outro, e a pedido deste, de pessoa que em seu território deva responder a processo penal ou cumprir pena. É necessário que haja um compromisso em que os direitos humanos do extraditando sejam garantidos. E o seu objetivo segundo Accioly (p. 519) é evitar que um indivíduo deixe de pagar pelas conseqüências de crime cometido.

Esse instituto diz respeito aos ilícitos penais e processos penais, não se admitindo ilícitos e processos de outra natureza, como a administrativa ou contravenções penais por exemplo. A Constituição Federal no seu artigo 5º, LI diz que nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum. E o inciso LII diz que não será concedida extradicação de estrangeiro por crime político ou de opinião. Os casos em que não se comporta a extradicação são: crimes políticos, crimes de imprensa, crimes religiosos e militares.

Ela é concedida por meio de tratados entre os países ou, na falta destes, é concedida mediante a declaração de reciprocidade que consiste em ocorrendo crime similar no país requerido, o país requerente promete conceder a extradicação. No nosso país é responsabilidade do Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente a extradicação solicitada por Estado estrangeiro, artigo 102, I, g da Constituição Federal.

Se negada a extradicação, não poderá novo pedido baseado no mesmo fato, artigo 88.

E se o extraditando tiver sendo processado ou tiver sido condenado no Brasil por crime punível com pena privativa de liberdade, a extradicação só poderá ser executada depois da conclusão do processo ou do cumprimento da pena. Já se ele estiver respondendo a processo ou esteja condenado por contravenção, o governo poderá entregá-lo, artigos 89 e 90.

## 5 PROPOSTAS LEGISLATIVAS

São vários os projetos de lei que pretendem alterar o atual Estatuto do Estrangeiro, dentre eles podemos citar o Projeto de lei nº 5.655 de 2009 - conhecido como Lei do Estrangeiro e o Anteprojeto de Lei nº 2.162 de 2013.

a) Anteprojeto de Lei nº 2.162 de 2013: para desenvolvê-lo foi criada uma Comissão de Especialistas pelo Ministério da Justiça para a criação do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção de Direitos dos Migrantes no Brasil. De acordo com o Anteprojeto (p. 5):

Entre os dias 25 de julho de 2013 e 30 de maio de 2014, a Comissão realizou sete reuniões presenciais das quais participaram, além de seus membros, representantes de órgãos do governo e de instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos convidados. A Comissão promoveu, ainda, duas audiências públicas com ampla participação de entidades sociais e da cidadania.

Entre março e abril de 2014 foi divulgada uma primeira versão do Anteprojeto e submetida à discussão em audiência pública. Foram muitas contribuições recebidas pela Comissão tanto de entidades públicas como individuais de migrantes, além dos comentários da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL/MJ. Contou também com as informações e recomendações da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR, ocorrida entre 30 de maio e 1º de junho de 2014 em São Paulo.

Foram definidas assim as cinco principais características de sua proposta (p.6):

I - Em primeiro lugar, há o imperativo de compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 e o respeito ao princípio da convencionalidade.

Isto significa que o Anteprojeto busca uma base legal nos Direitos Humanos e nos tratados internacionais sobre os Direitos Humanos que estão em vigência no país, eliminando tudo que faça referência nesta área ao período desfavorável e nocivo da ditadura militar, principalmente o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/ de 19 de agosto de 1980).

II - Em segundo lugar, como consequência do imperativo anterior, a presente proposta promove uma mudança de paradigma na legislação brasileira migratória. Até então considerada uma área subordinada aos temas de segurança nacional ou de controle documental do acesso a mercados de trabalho, com o advento deste Anteprojeto o Brasil passa a abordar as migrações internacionais sob a perspectiva dos Direitos Humanos.

Pode-se dizer que é o mínimo que o Brasil pode fazer em relação aos migrantes que são de tamanha importância para o desenvolvimento do país.

O anteprojeto converte a dicotomia brasileiro/estrangeiro em uma nova paleta conceitual, a expressão migrante compreende imigrantes (os nacionais de outros Estados ou apátridas que chegam ao território brasileiro) e emigrantes (os brasileiros que deixam o território do Brasil). ( p.7)

Também faz uma mudança na classificação dos migrantes:

Os imigrantes passam a ser classificados em transitórios, temporários e permanentes. Enquanto os primeiros vêm ao Brasil para a finalidade de turismo, negócios ou curta estada para a realização de atividades acadêmicas ou profissionais, os demais almejam a residência no país, com intuito temporário ou definitivo.

III - A terceira característica deste Anteprojeto é o enfrentamento da fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil em matéria de regulação migratória, com o objetivo de dotar a ordem jurídica pátria de coerência sistêmica.

Com efeito, na falta de uma lei compatível com o direito constitucional brasileiro e com o direito internacional dos direitos humanos, ocorreu a proliferação de atos normativos infra-legais para atendimento de demandas e situações específicas, em especial as urgentes.

Logo, convivem hoje no Brasil regimes de acolhida e de autorização para trabalho acentuadamente diversos, a depender das características dos migrantes em questão, pondo em xeque princípios fundamentais como o da igualdade (p.8).

IV - A quarta característica é elemento crucial da consolidação da demanda brasileira, este Anteprojeto acolhe as demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes.

Entre elas, destacaríamos a criação de um órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes, em especial para gestão dos processos de regularização migratória, com o necessário aprofundamento das capacidades do Estado para a produção de dados e formulação de políticas públicas relacionadas a esta temática (p.8).

V - Por fim, a quinta e última característica é a preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico em que vivemos.

Está em curso um novo ciclo de migrações internacionais em decorrência da globalização econômica, cujas diferenças em relação aos ciclos precedentes desafiam os Estados. Bem o revela o recente fenômeno de emigração de centenas de milhares de brasileiros em busca de trabalho, assim como o retorno ainda mais recente de parte deste contingente (p.10).

b) Projeto de lei nº 5655 de 2009: este projeto de lei dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências.

A primeira diferença que já pode ser notada é o que dispõe o artigo 2º do projeto de lei que diz:

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.

Em seus outros artigos o projeto de lei deixa claro que zelará pelos direitos humanos do migrante, que adotará medidas para protegê-los especialmente em razão de práticas abusivas advindas de situação migratória irregular, conforme artigo 3º. Objetivará também a admissão de mão de obra especializada adequada a vários setores da economia nacional, o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do país, à capacitação de recursos e geração de emprego e renda, observada a proteção ao trabalhador nacional, segundo o artigo 4º.

São maiores as possibilidades de documentos de viagem para os estrangeiros, quais sejam: passaporte; *laissez-passer*, autorização de retorno ao Brasil; salvo-conduto; cédula de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratados, acordos e outros atos internacionais; certificado de membro de tripulação de transporte aéreo; carteira de marítimo; e carteira de matrícula consular, conforme artigo 9º. Enquanto que no atual Estatuto os documentos de viagem para estrangeiro são somente: o passaporte e o *laissez-passer*, artigo 54.

Em relação aos vistos há uma mudança, o visto de trânsito não existe mais dando lugar apenas aos vistos: de turismo e negócios; temporário; permanente; diplomático; oficial e; de cortesia, artigo 15.

O artigo 19 expõe a mudança na validade do visto de turismo e negócios que agora passará a ser de cinco anos, contados da primeira entrada do estrangeiro no Brasil. O visto temporário também sofre mudanças e será concedido nas seguintes situações: estudo; artista e desportista; trabalho, com ou sem vínculo empregatício ou funcional no Brasil; correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência estrangeira de notícias; ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de ordem ou de congregação religiosa; ou para tratamento de saúde, artigo 21.

Quanto à entrada de estrangeiro, será feita nos locais onde houver fiscalização dos órgãos competentes dos Ministérios da Justiça, da Fazenda e, quando for o caso, da Saúde e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, artigo 60.

Já na questão dos impedimentos para concessão de visto há somente uma mudança. No atual Estatuto artigo 7º diz que não se concederá visto ao estrangeiro que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério Público enquanto

no Projeto de lei essa possibilidade é excluída e no lugar surge a possibilidade de não se conceder o visto a estrangeiro portador de documento falsificado ou sem documento válido para a entrada, artigo 66.

O cancelamento do visto também sofreu pequena alteração quais sejam, cancelamento do visto ou autorização de residência; se temporário, rescisão ou término do contrato de trabalho ou exoneração do cargo para o qual foi nomeado; ou óbito, artigo 80.

Grandes mudanças ocorreram em relação à naturalização e o artigo 85 expõe as espécies de naturalização: ordinária; especial; provisória; e extraordinária. A concessão será de competência do Ministro de Estado da Justiça, que decidirá sobre sua conveniência e oportunidade, artigo 86.

O que se pretende com essa ampliação de opções para naturalização é que se adequem as características e condições de cada pessoa, não colocando de uma forma geral e dificultando esse processo.

E finalmente na parte que rege as disposições finais fica estabelecido um órgão consultivo e deliberativo sobre os migrantes, o chamado Conselho Nacional de Migração.

O artigo 156 dispõe as possibilidades em que o Poder Executivo fica autorizado a firmar acordos internacionais que possibilitem a isenção ou dispensa de vistos previstos nesta Lei, sempre observando o princípio da reciprocidade; promover a regularização imigratória dos estrangeiros residentes aqui, garantindo a reciprocidade aos brasileiros; e estabelecer um tratamento mais favorável aos estrangeiros provenientes dos países do MERCOSUL e Estados Associados ou da Comunidade de Países de Língua Portuguesa- CPLP, também com reciprocidade aos brasileiros.

Todas essas mudanças visam facilitar a entrada, permanência e até a qualidade de vida dos estrangeiros que queiram constituir residência no país ou que estejam de passagem.

Problema que acontece com países que tem uma política de imigração difícil, burocrática e longa é a imigração ilegal. Essas pessoas geralmente estão sofrendo em seu país de origem seja por motivos de guerra, fome, intolerância política ou religiosa e acreditam que a única oportunidade de terem suas vidas de volta seria sair de seu país e tentar construir tudo de novo em outro país cuja situação não seja tão complicada.

O exemplo mais próximo que temos no Brasil é a situação dos haitianos que utilizam o estado do Acre como entrada para o Brasil, em busca de uma vida

melhor. Segundo dados da Polícia Federal 39 mil haitianos entraram no país de 2010 até setembro de 2014. Muitos dos que chegam ao país não conhecem nada sobre a língua e não entendem como o Brasil funciona, se mostrando abertos a qualquer oportunidade de trabalho que aparecer pela frente. E é aí que mora o perigo. Pois muitos aliciadores se valem dessa condição vulnerável dessas pessoas e criam redes de tráfico humano, com promessas falsas de prosperidade, moradia se desenvolvendo a rede de tráfico de pessoas para a exploração de trabalho escravo e exploração sexual.

Esse assunto é de extrema importância, pois não afeta somente as pessoas que chegam ao país, mas afetam também a população. Ainda de acordo com o website Imigrantes:

Do Governo Federal, Torres afirma ter recebido cerca de R\$ 4 milhões, valor que ajudou no pagamento de alimentação e outros custos emergenciais. Apesar de o governo estadual seguir a política nacional de acolher os imigrantes em situação vulnerável e ter conseguido repasses importantes para dar continuidade ao trabalho, ele critica a falta de uma política nacional clara para tratar da imigração e do mercado de trabalho.

A imigração é um fenômeno de extrema importância para os países, pois ajuda no desenvolvimento e contribui para o crescimento seja na área econômica ou cultural. Os países que tem uma política de imigração desenvolvida se valem das habilidades desses imigrantes para o seu desenvolvimento e crescimento. A média de imigrantes na América Latina é cinco vezes maior que a do Brasil, a média mundial é dez vezes maior e a média da América do Norte e Oceania é cinquenta vezes maior.

Vários são os motivos que podem ser citados para se justificar o desenvolvimento do país com a ajuda dos imigrantes, como por exemplo:

1º) eliminam-se “ buracos” de mão de obra, ou seja, nas áreas onde faltam trabalhadores ou falte especialização;

2º) áreas onde não tenha mão de obra qualificada disponível;

3º) ajudaria na incorporação de novas tecnologias;

Tudo isso resultaria em maior competitividade no mercado de trabalho, gerando maior busca por especialização e um empenho maior por parte dos trabalhadores;

4º) ajudaria também no respeito às diferenças, já que haveria uma interação maior entre pessoas diferentes, com pensamentos diferentes, estilos de vida diferentes, etc;

5º) estimularia a igualdade e meritocracia, já que cada um buscaria fazer um trabalho melhor e colheria resultados mais rapidamente;

6º) facilitaria a inserção na economia mundial, já que trabalhadores mais instruídos e dedicados realizam trabalhos mais eficazes e precisos, o que gera mais resultados;

Isso tudo resultaria em um melhor ambiente de trabalho, com mais diversidade, competitividade e mais meritocracia.

Maior parte dos imigrantes que o Brasil recebe está em idade produtiva, ou seja, entre 25 e 50 anos, e segundo o especialista em migrações internacionais, Leonardo Cavalcanti, eles influenciam de forma positiva no crescimento econômico. Já que, segundo matéria da Câmara dos Deputados:

A maioria dos imigrantes, a grande maioria, só chega no país na idade produtiva. Então, o Estado não tem de gastar nem na infância, nem na maioridade desses imigrantes. Então, o que acontece, eles vêm contribuir fundamentalmente para a economia, como fizeram no século XX e XIX, não apenas na parte econômica como na parte social.

O que não se reflete com os imigrantes já existentes, pois mais de 1/3 têm 65 anos ou mais de idade. E aqui no Brasil somente 0,2 entre cada 1000 residentes estão estudando fora ou são estrangeiros estudando no país, de acordo com a Secretaria de Assuntos Estratégicos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho é demonstrar que atualmente os estrangeiros não são tratados e recebidos de maneira adequada e sob os princípios consagrados na Constituição de 1988, haja vista que a legislação em vigor ainda mantém a ideia de ameaça, perigo aos brasileiros.

As mudanças propostas pelos projetos de lei analisados são mais do que necessárias para facilitar a vida dos que aqui pretendem fixar residência ou que estão de passagem e o melhor exemplo pode ser destacado pelo artigo 2º do projeto de lei nº 5.655 que diz:

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.

O movimento migratório, que hoje tem grande força, não pode ser ignorado ou disfarçado. As distâncias estão reduzidas a um clique e as fronteiras que impediam as pessoas de viverem em outros lugares, encontrarem o diferente estão sendo derrubadas. Tudo está conectado, ligado e as relações pessoais mais do que nunca.

A igualdade é um direito de todos e para todos, não importa se pertencem a um Estado ou outro este direito sempre deverá ser resguardado. A Constituição Federal de 1988 deixa isso claro em seu artigo 5º:

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

E fazendo com que os diferentes convivam de forma justa e pacífica, se possibilita com que se tornem iguais, não somente perante a lei, mas como seres humanos, o que torna a população mais propensa a tolerância, ao respeito, a dignidade.

Grande parte das migrações feitas pelo homem desde o início da humanidade foi motivada por dificuldades que eles encontravam no território em que residiam. Portanto eles partiam para lugares que tivessem um atrativo ou que possibilitassem uma melhor qualidade de vida para eles e suas famílias. Quando se instalavam em um local, queriam constituir sua vida ali e tentavam fazer com que esse local fosse o mais confortável e estável possível, pois suas vidas dependiam disso.

Quem pretende instalar residência em outro Estado, quer desenvolver sua vida, carreira e criar laços, o que não necessariamente inclui prejudicar pessoas que ali já residem, já que ambos necessitam do local para conquistar seus objetivos. O que ocorre é que a chegada dessas pessoas estranhas faz com que a competitividade aumente no ambiente de trabalho, as pessoas buscam se aperfeiçoar sempre mais para o trabalho que já desenvolvem, as diferentes perspectivas e olhares de pessoas com culturas, educação e pensamentos diferentes estimulam a tolerância e o respeito entre ambos.

Tudo isso faz com que o desenvolvimento do país não seja somente na área econômica como também no aspecto social, cultural e ético, criando gerações que já convivem com as diferenças desde pequenos e que são ensinados que o diferente não é errado ou uma ameaça. Os pensamentos diferentes vindos de criações diferentes estimulam o diálogo entre as pessoas, o que conseqüentemente faz uma sociedade onde todos sejam confortáveis com quem são e que não tenham medo das diferenças que no final se completam.

As mudanças que estão sendo propostas e analisadas são mais do que necessárias para tirar essa imagem que foi construída sobre o Brasil de ser um país extremamente burocrático, com um processo lento e desorganizado. No mundo imediatista em que vivemos as respostas e providências são esperadas para o segundo seguinte e as conseqüências da demora vêm na mesma velocidade.

Como já foi mostrado, essas conseqüências são negativas para quem pretende aqui fixar moradia e para a população que aqui já reside. Os exemplos mais comuns são os abusos, seja para que consigam entrar no território o que já diminui as chances de sucesso, pois muitas vezes todo o dinheiro e pertences de valor que esses estrangeiros possuem são dados como pagamento aos coiotes que ficam nas fronteiras permitindo as entradas ilegais.

Os empregadores também se aproveitam da inocência deles para obrigá-los a trabalharem sem as mínimas condições necessárias e as redes de prostituição e tráfico de pessoas continuam esse abusos que parecem não terem fim.

Para exemplificar o pensamento e caminho tomados por esse trabalho, o escritor e jornalista Eduardo Galeano faz um relato sobre as misturas de etnias:

Se a contradição for o pulmão da história, o paradoxo deverá ser, penso eu, o espelho que a história usa para debochar de nós. [...] Napoleão Bonaparte, o mais francês dos franceses, não era francês. Não era russo Josef Stalin, o mais russo dos russos; e o mais alemão dos alemães, Adolf Hitler, tinha nascido na Áustria. Margherita Sarfatti, a mulher mais amada pelo antisemita Mussolini, era judia [...]” (GALENO, 1989, p. 67).

Necessário, portanto, a adequação do Estatuto do Estrangeiro de modo a observar os princípios constitucionais e os tratados internacionais de Direito Humanos, facilitando os processos de migratórios e reconhecendo o direito humano internacional de ir e vir de toda humanidade. Todos podem e devem conviver juntos e em harmonia. Há espaço e oportunidade para todos.

## REFERÊNCIAS

ANTEPROJETO DE LEI Nº 2.162/2013. Disponível em: < library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf. > Acesso em: 28 set 2016.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Curso de Direito Internacional Público*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO 1824*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em 13 de set 2016.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 18 mar 2016.

CONVENÇÃO DE HAVANA. Disponível em: < siabi.trt4.jus.br/biblioteca/.../convencoes/convencao\_havana\_tratados.pdf> Acesso em 17 agosto 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: < [www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)> Acesso em 28 set 2016.

DEL'OMO, Florisbal de Souza. *Curso de direito internacional público*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GALEANO, E. *O livro dos Abraços*. Título original. El libro de los abrazôs. Porto Alegre, 1989.

IMIGRANTES. Disponível em: < <http://imigrantes.webflow.io/>> Acesso em: 21 set 2016.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*. 6ª ed. Salvador: Jus PODIVIM, 2014.

PROJETO DE LEI Nº 5.655/2009. Disponível em: <[www.camara.gov.br/.../prop\\_mostrarintegra?codteor...PL+5655/2009](http://www.camara.gov.br/.../prop_mostrarintegra?codteor...PL+5655/2009)> Acesso em: 22 set 2016.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Edson Jacinto da. *Introduções de Direito Público e Privado*. Campinas: LZN Editora, 2003.

SLIDESHARE. Disponível em: < <http://pt.slideshare.net/saepr/apresentao-politica-migratria-produo-e-desenvolvimento> > Acesso em: 13 out 2016.

REPÓRTER BRASIL. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2014/08/fiscalizacao-resgata-haitianos-escravizados-em-oficina-de-costura-em-sao-paulo/>> Acesso em: 21 set 2016.