

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE MIGRATÓRIO NO BRASIL SOB AS
PERSPECTIVAS DA SEGURANÇA NACIONAL E DOS DIREITOS HUMANOS
(2002-2019)**

**PUBLIC POLICIES ON MIGRATORY CONTROL IN BRAZIL FROM THE NATIONAL
SECURITY AND HUMAN RIGHTS PERSPECTIVES (2002-2019)**

DOI: 10.29327/2293200.13.2-4

Paula Cristina Ferreira da Silva¹

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Universidade Federal do Paraná
Curitiba – Paraná - Brasil

Alexsandro Eugenio Pereira²

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Universidade Federal do Paraná
Curitiba – Paraná - Brasil

Resumo: O objetivo deste artigo é entender a problemática da gestão migratória estatal brasileira no que se refere ao controle imigratório, buscando averiguar a influência das perspectivas da segurança nacional e dos direitos humanos nas políticas públicas que regulam o controle imigratório no período de 2002 a 2019. Para analisar as características preponderantes dessas políticas, optou-se por definir essas perspectivas a partir de referenciais teóricos e analíticos, apresentadas na primeira seção do artigo. Em seguida, foi desenvolvida uma análise de conteúdo das legislações brasileiras no período de 2002 a 2019 com base nessas duas perspectivas. Os resultados mostram que 41,6% das legislações brasileiras analisadas no artigo são vinculadas à perspectiva de segurança nacional enquanto o restante (53,4%) está orientado pela perspectiva de direitos humanos. Esses dados indicam que a perspectiva de segurança tem significativa importância, ainda, na orientação das políticas de controle migratório no Brasil, apesar dos avanços promovidos pela Nova Lei de Migrações, aprovada em 2017.

Palavras-chave: Brasil. Controle Migratório. Direitos Humanos. Segurança Nacional. Legislação Migratória.

Abstract: The purpose of this article is to understand the issue of Brazilian state migration management regarding immigration control, seeking to investigate the influence of national security and human rights perspectives on public policies that regulate immigration control in the period from 2002 to 2019. To

¹ paula.cfs1@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6269-7438>

² alexsep@uol.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9613-4702>

analyse the predominant characteristics of these policies, the authors chose to define these perspectives based on theoretical and analytical references, presented in the first section of the article. Then, a content analysis of Brazilian legislation in the period of 2002 to 2019 was developed based on these two perspectives. The results show that 41.6% of the Brazilian legislation analysed in the article is linked to the national security perspective, while the perspective of human rights guides the rest (53.4%). These data indicate that the security perspective is also significantly important in guiding migration control policies in Brazil, despite the advances promoted by the New Migration Law, approved in 2017.

Key-words: Brazil. Migration Control. Human rights. National security. Migration Legislation.

Recebido: 20/04/2022.

Aprovado: 15/05/2022.

DOI:

Considerações iniciais

O relatório sobre migração da Organização Internacional para as Migrações (OIM), no ano de 2000, indicou que havia em torno de 155 milhões de migrantes internacionais no mundo. Em 2015, esse número passou para 244 milhões (Organização Internacional para Migrações, 2018), em um contexto no qual se verificou a intensificação da migração, tanto em relação ao aumento proporcional no número de migrantes, quanto no que tange aos valores absolutos da migração internacional.

Esse aumento expressivo tornou ainda mais relevante avaliar esses fluxos, mas, também, a forma como os Estados lidam com o tema da migração internacional, que implica cruzamento de fronteiras entre Estados e que constitui um fenômeno social complexo, com repercussões políticas e jurídicas (Zolberg, 2006).

A migração internacional trata, assim, do movimento de pessoas que transitam de uma jurisdição para outra e envolve a discussão de identidades, territórios, cidadania e pertencimentos que, por sua vez, ressalta a identificação de *insiders* e *outsiders*, autóctones e alóctones (Anúnciação, 2018). Nesse sentido, o controle migratório se tornou uma questão importante para os Estados, ao envolver soberania nacional, segurança, liberdade dos indivíduos e garantia dos direitos da pessoa que migra.

Essas normas impactam diretamente o fluxo de imigrantes no Brasil e, portanto, é imprescindível analisar a construção das políticas de controle migratório e compreender a perspectiva que as fundamenta. Dessa forma, a confecção de políticas públicas sobre o tema pode

ser orientada por uma perspectiva que prioriza a segurança nacional. Ou por outra que privilegia a salvaguarda dos direitos do migrante, revelando os contornos do interesse nacional de um país.

Cabe ressaltar, contudo, que o termo “controle migratório” é muito criticado por ser comumente atrelado à noção de imposição de restrições aos fluxos de pessoas, além de minimizar o caráter vantajoso das migrações (Patarra, 2006). Alguns autores sugerem “gestão migratória” em substituição ao termo “controle”. Todavia este é um termo mais abrangente. A Organização Internacional para Migrações (2004) reitera que ele trata do deslocamento populacional de forma ampla, envolvendo suas causas, a nacionalização, o processo de viagem e entrada, a permanência e a integração.

A despeito de todas as limitações do termo controle migratório, optou-se, porém, pela sua utilização, neste artigo, por conta da sua especificidade, o que contribui para sua utilização enquanto categoria analítica. Assim, as políticas de controle do fluxo de pessoas entre Estados se referem à política migratória de regulação e de fiscalização de entrada e saída de imigrantes do território nacional, bem como de sua permanência.

Para analisar a problemática do controle migratória, este artigo tem como objetivo geral entender a problemática da gestão do Estado brasileiro no que se refere ao controle imigratório no período de 2002 a 2019. Dessa forma, o artigo examina a legislação migratória brasileira direcionada aos imigrantes, ou seja, aquelas pessoas nacionais de outros Estados, que trabalham ou residem e se estabelecem temporária ou definitivamente no Brasil (conforme disciplina o art. 1º, §1, II, da Lei n. 13.445, de 2017). Nessa abordagem, estão excluídas as legislações referentes a visitantes, emigrantes, refugiados e residentes fronteiriços.

O recorte temporal adotado é do período de 2002 a 2019. O marco inicial corresponde à data de aprovação de um acordo regional sobre migrações, o Acordo de Residência do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Esse acordo é relevante para as políticas públicas brasileiras, pois incentivou mudanças na regularização migratória de nacionais oriundos dos países da América do Sul. Ao mesmo tempo, ele estimulou mudanças na legislação migratória brasileira, que culminaram com a aprovação da nova Lei de Migrações em 2017. O marco final do recorte corresponde ao ano de 2019, o primeiro ano do governo Jair Bolsonaro.

Nesse sentido, a pergunta problema que orientou o desenvolvimento do artigo é a seguinte: Quais são as características da legislação e das políticas migratórias brasileiras no período de 2002 a 2019? Para responder essa pergunta, optou-se pela utilização de duas perspectivas analíticas para identificar os conteúdos das leis e das políticas migratórias: As perspectivas da “segurança nacional” e a dos “direitos humanos”.

Essas duas perspectivas permitem destacar as prioridades do Estado brasileiro no que se refere ao tema migratório. Elas foram elaboradas aqui com o propósito de entender o que orienta o controle migratório brasileiro e, por isso, servem para fins analíticos - embora possam estar presentes nas percepções dos *policy-makers* responsáveis pela elaboração de leis, portarias e políticas migratórias.

Para desenvolver o estudo, a metodologia adotada foi a análise de conteúdo das leis e das políticas migratórias brasileiras. Essa análise foi realizada com base nas duas perspectivas mencionadas no parágrafo anterior. Na sua organização, o artigo está dividido em três seções principais, além destas considerações iniciais e das considerações finais. A primeira delas explica as duas perspectivas analíticas utilizadas na pesquisa para examinar as leis migratórias brasileiras. A segunda apresenta os elementos metodológicos do estudo realizado e analisa as principais leis migratórias dentro do recorte temporal - 2002 a 2019 a partir das duas perspectivas apresentadas na primeira seção. A terceira, por fim, analisa e discute os principais resultados da pesquisa.

1. Perspectivas orientadoras das Políticas de Controle Migratório

Os fluxos migratórios envolvem a circulação de pessoas dentro e entre as fronteiras dos Estados nacionais, como indica o conceito de migrante elaborado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM). Segundo a Organização Internacional para Migrações (2021), o termo “migrante” se refere à pessoa que altera sua residência habitual, dentro de um determinado país ou atravessando as fronteiras nacionais. Essa alteração da residência é motivada por uma variedade de razões.

O termo migrante pode incluir um conjunto variado de categorias jurídicas de pessoas, como trabalhadores, migrantes contrabandeados e até mesmo estudantes internacionais

(Organização Internacional para Migrações, 2021). A OIM enfatiza que não existe uma definição universalmente aceita para o termo “migrante”. Por isso, ela adota um conceito próprio, que serve para seus próprios fins, enquanto organização que lida com temas da agenda migratória internacional.

As políticas de controle migratório, por sua vez, podem ser embasadas em concepções diferentes, podendo gerar a imposição de barreiras ou o relaxamento de impedimentos ao fluxo migratório entre Estados. O controle estatal dos fluxos migratórios, entretanto, não é absoluto.

Castles (2004) defende que a realidade contradiz a retórica oficial dos governos de que é possível controlar os fluxos migratórios, pois há múltiplas variáveis, sobretudo sociais e econômicas, que permeiam a temática da migração e interferem na formulação e na efetividade das políticas de controle migratório.

Gerenciar as migrações, portanto, é uma tarefa multifacetada. Para Spencer (2003), ao empreendê-la, o Estado pretende realizar seus intentos relativos ao mercado de trabalho, à segurança nacional, aos gastos públicos, à coesão social, aos direitos humanos, à cooperação e ao desenvolvimento internacional.

O controle migratório, em específico, é entendido por muitos Estados e atores políticos, da sociedade civil a acadêmicos, como tema central para a soberania e a segurança nacional e para a identidade de uma nação. A partir dessa concepção, fundamenta-se a perspectiva da segurança nacional.

A perspectiva da segurança nacional é embasada na soberania e concede centralidade ao Estado, enquanto entidade soberana que tem a competência de dispor sobre regras imperativas sobre todas as pessoas que se encontram em seu território. Ela se conecta, também, com a necessidade de proteção da identidade de uma nação e com a preservação do conjunto de peculiaridades que define o povo de um Estado, seu estilo de vida e, igualmente, gera o sentimento de identificação e pertencimento dos indivíduos a uma determinada cultura.

Em um mundo cada vez mais plural e instável, a perspectiva da segurança nacional envolve a ideia de prevalência do interesse nacional e a tendência de reforço do controle migratório como forma de garantir a segurança do Estado. Por meio de discursos que sustentam a disseminação da

insegurança mundial, é construída a ideia segundo a qual a migração representa uma ameaça aos países e que, portanto, ela deve ser vigorosamente fiscalizada e, em muitos casos, coibida.

A construção de um ambiente de instabilidade e a falta de separação clara entre segurança interna e externa convergem para a ideia da imigração como um problema de segurança global, resultando em políticas públicas que visam reforçar o controle migratório como solução para o problema fabricado (Bigo, 2006).

Da mesma maneira, o Estado é o sujeito principal para essa perspectiva, pois a prevalência de seus interesses está acima da preservação de muitos direitos e liberdades dos seres humanos. Nesse sentido, a política migratória está inserida no âmbito da *high politics*, segundo a qual os Estados teriam o direito de determinar quais indivíduos serão admitidos em seu território com base no interesse nacional (Weiner, 1985).

Por causa dessa percepção, a Escola de Copenhague, criada em 1985, incorporou o tema do controle migratório na agenda ampliada de segurança, levando em consideração a ideia segundo a qual os Estados têm uma tendência a securitizar temas, tratando-os como uma ameaça à segurança (Culpi, 2019). Essa Escola considera a influência das variáveis domésticas na conformação dos ambientes internacionais de segurança (Tanno, 2003) e, igualmente, expande a matéria da segurança para além dos aspectos militares e estatais (Silva & Pereira, 2019).

Alicerçada nos preceitos de Buzan, Weaver & Wilde (1998), a Escola de Copenhague entende que determinadas ameaças se tornam securitizadas quando requerem decisão governamental e são alvo de políticas públicas. Estas políticas, contudo, têm caráter emergencial e podem justificar ações fora do processo político ordinário (Silva & Pereira, 2019). Nesse sentido, insere-se a ideia de securitização da migração sustentada, por Bigo, (2006), para quem o discurso cria o contexto que conecta a migração à segurança.

Nessa esteira, a migração é entendida como uma questão securitária, permeada por diversos agravantes, como a globalização, a xenofobia e a intolerância religiosa (Culpi, 2019). Diante disso, as políticas públicas empreendidas pelos Estados aprofundam as diferenças entre nacionais e não-nacionais, geram o cerceamento da garantia de direitos aos imigrantes e aplicam medidas injustificadas de prisão, deportação, repatriação e expulsão de migrantes. Ademais, a necessidade

de proteção do Estado reverbera no aumento do controle das fronteiras, bem como no uso do direito penal como ferramenta para a repressão da imigração irregular (Amaral & Costa, 2017).

A perspectiva dos direitos humanos, por sua vez, é alicerçada nos direitos e nas liberdades dos indivíduos. Ela modifica a lógica da preponderância do Estado para dar centralidade aos direitos humanos, sem, contudo, sustentar o rompimento do princípio da soberania estatal.

Essa perspectiva é pautada pela noção de que o Estado é responsável pela garantia desses direitos e, sendo assim, deve almejar o bem-estar de todos e o respeito aos indivíduos. Nesse sentido, a ação do Estado deve ser orientada pela igualdade dos indivíduos. Ou seja, o imigrante, de acordo com essa perspectiva, não carrega o estigma do estrangeiro e de ameaça ao país em que busca se fixar.

O foco na proteção dos indivíduos é franqueado pelo regime internacional de direitos humanos, o qual depende dos Estados para sua implementação. Nessa esteira, dois dos principais documentos bases para a construção do regime internacional de direitos humanos foram a Carta da ONU, de 1945, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (Organização das Nações Unidas, 1948). Esses documentos passaram a balizar a atuação dos Estados, diminuindo sua discricionariedade sobre a admissão e a expulsão de migrantes (Perruchoud, 2012).

Assim, ao orientar-se pela perspectiva dos direitos humanos, na confecção de políticas públicas de controle migratório, o Estado se alinha às ideias preconizadas pelas organizações e pelos regimes internacionais, pois confirma os direitos humanos como tema prioritário na sua agenda e assegura o seu compromisso com as regras e os princípios internacionais. Dessa forma, o Estado corresponde às expectativas dos demais, no que se refere ao engajamento no regime internacional dos direitos humanos. Por consequência, facilita a cooperação ao conceder aos indivíduos, nacionais e não-nacionais, a garantia de direitos e da dignidade da pessoa humana.

Dessa maneira, o objetivo da perspectiva humanitária, na formulação de políticas de controle migratório, é dar centralidade à garantia de direitos fundamentais dos migrantes, fomentando medidas que descriminalizam a migração, diminuem as diferenças entre nacionais e não-nacionais e incentivam o acolhimento de imigrantes em situação de risco. Por fim, ratificam o compromisso internacional dos Estados com a proteção desses direitos.

Concluída a exposição das duas perspectivas, em linhas gerais, a próxima seção aplicará essas perspectivas ao estudo das políticas migratórias brasileiras.

2. Análise das Políticas Públicas e das legislações de Controle Migratório no Brasil

As políticas públicas selecionadas para análise são aquelas que se referem à normatização do controle migratório de imigrantes no Brasil e abrangem o regime de vistos; às regras sobre criminalização da migração (incluindo as hipóteses de retirada compulsória do Brasil, quais sejam a deportação, a repatriação e a expulsão)³; às disposições sobre prorrogação de estada no país; às regras de autorização de residência; e às diretrizes que englobam as hipóteses de concessão de anistia.

Embora a extradição (art. 81, Lei 13.445, de 2017) seja influenciada pelo controle migratório, ela não está inserida no conceito de controle migratório contido na análise apresentada neste artigo. Isso porque ela é motivada por tratado firmado entre os Estados ou por solicitação formal de um deles para o outro, com o fim de promover a responsabilização de indivíduo acusado ou considerado culpado por crime. É uma questão de cooperação internacional entre Estados e, a partir dela, da entrega de pessoa contra quem se imputa um crime. Nesse sentido, não se trata propriamente de controle migratório.

Para identificar quais perspectivas pautam as políticas públicas do período, foram elencadas categorias de análise, destacadas com base nas características que permeiam as duas perspectivas apresentadas na seção precedente deste artigo. A identificação de uma política ser mais orientada pela segurança nacional se dá com a constatação de que ela: (i) promove incremento das diferenças entre nacionais e não nacionais; (ii) estabelece cerceamento da garantia de direitos dos migrantes; (iii) cria incentivos à migração baseada no interesse nacional; (iv) adota medidas do Direito Penal como instrumento de repressão à migração irregular; (v) amplia as hipóteses das medidas de retirada compulsória do imigrante do território nacional; (vi) estabelece aumento de

³ A criminalização da migração se refere a uma tendência de aplicar à migração ilegal sanções criminais, bem como de autorizar o uso crescente de medidas de retirada compulsória do território nacional (Moraes, 2016).

barreiras à imigração; e (vii) adota medidas baseadas na autossuficiência, no que tange às relações internacionais, e de distanciamento do regime internacional de direitos humanos.

Por outro lado, as categorias de análise que pautam a perspectiva dos direitos humanos são: (i) diminuição das diferenças entre nacionais e não-nacionais e entre não-nacionais; (ii) aumento da garantia de direitos dos migrantes; (iii) maior abertura à recepção de imigrantes em situação de risco ou de maior vulnerabilidade; (iv) descriminalização da migração; (v) regularização documental de imigrantes; (vi) redução de barreiras à imigração; e (vi) adoção de medidas de cooperação relacionadas aos regimes internacionais de direitos humanos.

A análise dos artigos e dos conteúdos das legislações migratórias será realizada com base nessas categorias estabelecidas, que serão aplicadas na análise das legislações migratórias brasileiras por meio da análise de conteúdo de documentos.

A análise dos documentos examinou o que segue: o Acordo de Residência do Mercosul (2002); o Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da CPLP - Comunidade de Países de Língua Portuguesa (2002); a Lei nº 11.961 (Brasil, 2009); a Lei nº 13.445 (Brasil, 2017a); o Decreto nº 9.199 (Brasil, 2017b); a Lei nº 13.684 (Brasil, 2018); as Resoluções do CNIg e as Portarias do extinto Ministério do Trabalho e Emprego ainda em vigor; e as Portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública e as Portarias Interministeriais referentes à imigração vigentes em 2019. Essa será, também, a sequência da exposição que será adotada nesta subseção do artigo.

O Acordo de Residência do Mercosul, firmado em 2002, e em vigor a partir de 2009, tornou-se uma das mais importantes medidas normativas do bloco. O Acordo, com dezessete artigos, tem o objetivo de garantir direitos aos migrantes dos países do Mercosul. Esse acordo foi examinado por ter repercussões nas legislações migratórias brasileiras adotadas depois de 2002 e motivou a reformulação da lei migratória brasileira, aprovada em 2017.

Na análise do documento, foram identificadas cinco categorias de análise, três delas que representam a perspectiva dos direitos humanos e duas que denotam a perspectiva da segurança nacional.

Em relação à perspectiva dos direitos humanos, o aumento da garantia de direitos dos imigrantes foi a categoria mais relevante, identificada seis vezes, entre elas: no art. 9, item 2, o qual prevê a possibilidade de reunião familiar, e no art. 9, item 5, que garante o direito do migrante de transferir recursos livremente ao seu país de origem.

A diminuição das diferenças entre nacionais e não-nacionais foi verificada em quatro dispositivos, entre eles: o art. 9, item 3, que trata da igualdade de tratamento com os nacionais em relação à legislação trabalhista. A redução de barreiras à migração foi detectada em três segmentos, como o art. 5, que outorga a possibilidade de transformação da residência temporária em permanente.

A perspectiva da segurança nacional foi identificada nos cinco dispositivos que caracterizam o aumento das barreiras à imigração, como o art. 4, item 1, letra “c”, o qual determina a necessidade de apresentação de certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou nos que houver residido, previamente à petição de residência do migrante. O cerceamento das garantias de direitos dos imigrantes foi encontrado uma vez, no art. 12, que exclui a regularização de eventuais bens e valores ingressados provisoriamente no território dos Estados-partes do acordo.

Ao todo, foram identificados dezenove dispositivos que se encaixam nas categorias predeterminadas. Treze desses corroboram com a perspectiva dos direitos humanos, enquanto seis são característicos da perspectiva da segurança nacional. Sendo assim, é possível afirmar que a perspectiva dos direitos humanos é preponderante, no Acordo de Residência do Mercosul, quanto ao controle imigratório.

A Lei nº 11.961, conhecida também como Lei de Anistia, contém treze artigos e buscava a regularização dos indivíduos em situação migratória irregular que ingressaram no território brasileiro até 1º de fevereiro de 2009. Ela foi aprovada depois do Acordo de Residência do Mercosul e tem relação com a mudança normativa realizada no bloco.

A normalização da situação dos imigrantes garantiria a eles direitos sociais, como o direito de trabalhar e de ter acesso à saúde, à educação básica e à Justiça e afastava a iminente

deportação, bem como reduzia sua vulnerabilidade a regimes de exploração laboral (Milesi, 2009).

Na análise da Lei nº 11.961, foram identificadas quatro categorias de análise, sendo três atributos da perspectiva dos direitos humanos e uma alinhada à perspectiva da segurança nacional. O aumento da garantia de direitos dos imigrantes foi detectado em duas ocasiões, uma delas no art. 8º, § 1º, que assegura o respeito ao contraditório e à ampla defesa do imigrante que teve sua residência, provisória ou permanente, declarada nula.

A redução de barreiras à imigração foi verificada em dois dispositivos, como no art. 5º, que prevê a isenção de multas ou quaisquer outras taxas aos migrantes que solicitassem residência provisória. Já a categoria regularização documental de imigrantes foi constatada em um dispositivo no art. 1º, que disciplina a concessão de residência provisória a imigrante irregular no Brasil.

Alinhada à perspectiva da segurança nacional, foi identificada a categoria do aumento das barreiras à imigração em três dispositivos, entre eles o art. 9º, que institui que o disposto na Lei de Anistia não se aplica a migrante expulso ou ao que, na forma da lei, ofereça indícios de periculosidade.

Embora a anistia seja indicativa da boa vontade do governo diante de imigrantes irregulares, nota-se que a Lei nº 11.961 alberga normas importantes que limitam a possibilidade de regularização dos imigrantes. Ela é, contudo, mais alinhada à perspectiva dos direitos humanos, no que tange ao controle migratório, porquanto foram constatados cinco dispositivos referentes à esta perspectiva, em oposição aos três dispositivos conformados à perspectiva da segurança nacional.

Outro acordo internacional com efeitos na legislação brasileira foi firmado em 2002: o Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da CPLP. Esse acordo foi formalizado na legislação interna brasileira, pelo Decreto nº 6.771, de 2009.

A finalidade do Acordo acima foi de reforçar a cooperação no domínio das políticas de imigração e, da mesma forma, minimizar os problemas enfrentados pelas comunidades imigradas

no espaço da CPLP. Como esse acordo influencia as normas internas no Brasil foi, também, incorporado à análise.

O acordo compreende apenas sete artigos. Na análise, foi possível identificar somente uma categoria, entre as catorze que caracterizam as duas perspectivas. A redução de barreiras à imigração é verificada em seu art. 1º, que outorga aos cidadãos dos Estados-Membros da CPLP residentes em outros Estados da Comunidade a isenção do pagamento de taxas e emolumentos devidos na emissão e na renovação de autorizações de residência.

Assim, o Acordo da CPLP é mais alinhado à perspectiva dos direitos humanos no que se refere ao controle migratório, uma vez que objetiva desagregar os encargos impostos sobre a circulação de pessoas e fomenta a cooperação e a transparência entre os Estados.

No plano nacional, a aprovação da Lei nº 13.445, chamada de nova Lei de Migração, gerou grandes expectativas, pois terminou com a vigência do anacrônico Estatuto do Estrangeiro, simbolizando um avanço no trato da questão migratória no Brasil. A Lei nº 13.445, que tem cento e vinte e cinco artigos, buscou enfatizar a garantia dos direitos das pessoas migrantes, deferindo a elas uma série de prerrogativas antes conferidas apenas aos nacionais (Guerra, 2017).

O exame do corpo da nova Lei de Migração constatou oitenta e nove dispositivos que se enquadram em onze categorias de análise. Em relação à perspectiva dos direitos humanos, foram verificados dispositivos presentes em todas as sete categorias da perspectiva, enquanto foram identificadas apenas quatro categorias alinhadas à segurança nacional.

O aumento da garantia de direitos dos imigrantes foi detectado em trinta e seis dispositivos, entre eles o art. 4º, XV, o qual assegura ao imigrante o direito de sair, de permanecer e de reingressar no território nacional, mesmo enquanto estiver pendente pedido de autorização de residência, prorrogação de estada ou transformação de visto em autorização de residência. A maior abertura à recepção de imigrantes em situação de risco foi identificada em quatorze dispositivos, entre eles o art. 31, §4º, que institui que o solicitante de refúgio, asilo ou proteção ao apátrida faz jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta a seu pedido.

A redução de barreiras à imigração foi verificada sete vezes, sendo uma delas o art. 14, §1º, o qual estabelece que o visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica pode ser

concedido ao imigrante com ou sem vínculo empregatício com a instituição de pesquisa ou de ensino brasileira.

A adoção de medidas de cooperação internacional referentes ao regime de direitos humanos foi identificada em cinco dispositivos, entre eles o art. 3º, XV, o qual determina que a política migratória brasileira é regida pela cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante.

A descriminalização da migração foi identificada quatro vezes, entre elas no art. 123, no qual se estabelece que ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos na Lei nº 13.445. A diminuição das diferenças entre nacionais e não-nacionais foi verificada em três oportunidades, como no art. 54, §3º, no qual se estipula que o processamento da expulsão, em caso de crime comum, não prejudicará a progressão de regime, o cumprimento da pena, a suspensão condicional do processo, a comutação da pena ou a concessão de pena alternativa, de indulto coletivo ou individual, de anistia ou de quaisquer benefícios concedidos em igualdade de condições ao nacional brasileiro. Por fim, três dispositivos foram enquadrados na regularização documental dos imigrantes, entre eles o art. 3º, V, no qual se estabelece que a política migratória brasileira é regida pela promoção de entrada regular e de regularização documental.

No que se refere às categorias pertencentes à perspectiva da segurança nacional, o aumento das barreiras à imigração foi identificado em dez dispositivos, entre eles o art. 14, §5º, o qual prescreve que o visto temporário para trabalho pode ser concedido a imigrante com ou sem vínculo empregatício, sendo necessário, neste caso, que ele comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no país.

O cerceamento das garantias de direitos dos imigrantes foi constatado em três dispositivos, um deles o art. 51, §2º, que prevê que a ausência de manifestação da Defensoria Pública da União (DPU), desde que prévia e devidamente notificada, não impede a efetivação da deportação.

O incentivo à migração baseado no interesse nacional foi detectado três vezes, como no art. 14, §9º, no qual se institui que o visto para realização de investimento pode ser concedido a imigrante que aporte recursos em projeto com potencial para geração de empregos ou de renda no país.

A ampliação das hipóteses das medidas de retirada compulsória do imigrante do território nacional foi verificada uma vez, no art. 54, §2º, o qual estabelece que cabe à autoridade competente resolver sobre a expulsão, a duração do impedimento de reingresso e a suspensão ou a revogação dos efeitos da expulsão, o que aumenta a discricionariedade das autoridades e incrementa a vulnerabilidade da pessoa que migra.

Em sua totalidade, foram identificados setenta e dois dispositivos alinhados à perspectiva dos direitos humanos e dezessete que atendem à perspectiva da segurança nacional. Dessa forma, a nova Lei de Migração está mais alinhada à perspectiva dos direitos humanos, quanto ao controle migratório, pautada na garantia de direitos e liberdades dos indivíduos e na busca da cooperação internacional para a consolidação e a expansão do regime internacional de direitos humanos.

A nova lei de Migração foi regulamentada pelo Decreto nº 9.199, que compreende trezentos e dezenove artigos. Ele recebeu diversas críticas de especialistas, entidades sociais e instituições que tratam da questão migratória no Brasil, sendo considerado um retrocesso, uma norma que “desvirtua o espírito da nova lei” (Ramos et al., 2017).

A análise do documento verificou cento e doze dispositivos que se enquadraram em nove categorias de análise. No que se refere à perspectiva dos direitos humanos, foram identificadas seis categorias, ao passo que as características da perspectiva da segurança nacional foram verificadas em três categorias.

O aumento da garantia de direitos dos imigrantes foi detectado trinta e uma vezes, entre elas o art. 2º, *caput*, no qual se determina que são garantidos ao imigrante os direitos previstos em lei e é vedada a exigência de prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos.

A maior abertura à recepção de imigrantes em situação de risco foi verificada em treze dispositivos, entre eles o art. 158, I a III, no qual se prevê que a autorização de residência pode

ser concedida à vítima de tráfico de pessoas, trabalho escravo e violação de direito agravada por sua condição migratória.

A redução de barreiras à imigração foi examinada em nove dispositivos. Um deles é o art. 8º, parágrafo único, que destaca que o visto é individual, mas na hipótese de haver mais de uma pessoa registrada no mesmo documento de viagem, o visto poderá ser concedido ao titular e aos dependentes incluídos no documento de viagem que pretendam vir ao Brasil.

A diminuição das diferenças entre nacionais e não-nacionais foi identificada em três ocasiões, como no art. 153, §10, o qual determina que o beneficiário de residência para fins de reunião familiar pode exercer qualquer atividade no Brasil, inclusive remunerada, em igualdade de condições com o nacional brasileiro.

A adoção de medidas de cooperação internacional referentes ao regime de direitos humanos foi verificada em dois dispositivos, um deles é o art. 96, §1º, I, que determina que, durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidem as garantias e os mecanismos protetivos e de facilitação de inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954.

Atinentes à perspectiva da segurança nacional, foram identificados vinte e seis dispositivos relativos ao aumento de barreiras à imigração. Entre eles, o art. 160, II e III, que estabelece a possibilidade de concessão de nova autorização de residência ao imigrante, fundamentada em reunião familiar. O imigrante precisa, nesse caso, apresentar: (i) comprovação de meios de subsistência; e (ii) certidão negativa de antecedentes criminais.

O incentivo à migração baseado no interesse nacional foi encontrado em dezoito dispositivos, entre eles o art. 38, §6º, que assevera que um ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho estabelecerá condições simplificadas para a concessão de visto temporário para fins de atração de mão-de-obra em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional ou com déficit de competências profissionais para o Brasil.

O cerceamento das garantias de direitos dos imigrantes foi verificado em sete oportunidades, sendo uma delas o art. 35, §3º, no qual se impõe que os titulares de visto temporário para tratamento de saúde não terão direito de exercer atividade remunerada no país.

O uso de medidas do Direito Penal, como instrumento de repressão à migração irregular, foi constatado em dois dispositivos. Um deles, o art. 210, estipula que, quando a Polícia Federal concluir necessário, a pessoa em situação de impedimento de ingresso no território nacional, que não possa ser repatriada de imediato, deve ser mantida em liberdade vigiada até a sua devolução ao país de procedência ou de nacionalidade.

De forma geral, o Decreto nº 9.199 apresentou cinquenta e nove dispositivos enquadrados nas categorias alinhadas à perspectiva dos direitos humanos e cinquenta e três dispositivos atinentes à perspectiva da segurança nacional. A diferença entre os números que representam as duas perspectivas é pequena. Entretanto, o Decreto pode ser considerado mais alinhado à perspectiva dos direitos humanos no que se refere ao controle migratório, o que o caracteriza como uma norma que preza, na maioria de seus artigos, pela garantia de direitos e liberdades do ser humano.

Na sequência da análise, a Lei nº 13.684 é resultado da conversão da Medida Provisória nº 820, de 2018, em lei, e estabelece medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de migração provocada por crise humanitária. A norma foi formulada em um contexto no qual a crise política, institucional e socioeconômica da Venezuela reverberou em uma crise humanitária e no afluxo intenso de imigrantes venezuelanos para o Brasil.

Na análise da lei, que contém doze artigos, foram constatados cinco dispositivos atinentes a três categorias, todas alinhadas à perspectiva dos direitos humanos. A maior abertura à recepção de imigrantes em situação de risco foi identificada em três oportunidades, como no art. 6º, que institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

O aumento da garantia de direitos dos imigrantes foi verificado em um dispositivo, sendo ele o art. 5º, I a X, o qual determina que as medidas de assistência emergencial, para acolhimento

a pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, visam a ampliação das políticas de proteção social, atenção à saúde, oferta de atividades educacionais, entre outras.

A adoção de medidas de cooperação internacional referentes ao regime de direitos humanos foi detectada em uma oportunidade, no art. 11, que estipula que a União pode prestar cooperação humanitária, com o objetivo de apoiar países ou populações em estado de conflito armado, desastre natural, calamidade pública, insegurança alimentar e nutricional ou em emergência ou vulnerabilidade, incluindo grave ameaça à vida, à saúde e aos direitos humanos de sua população.

De forma geral, pode-se afirmar que a Lei nº 13.684 tem cunho humanitário e é alinhada à perspectiva dos direitos humanos no que se refere ao controle migratório. Sua principal finalidade é prover assistência emergencial para acolhimento de migrantes em situação de vulnerabilidade acentuada, o que ratifica seu posicionamento como uma norma que dá centralidade aos indivíduos e visa garantir liberdades e direitos humanos.

Neste artigo, são analisadas somente normas atualmente em vigor, sendo as resoluções editadas após o advento da Lei nº 13.445, de 2017. Ao todo, foram examinadas duas portarias, trinta e nove resoluções normativas e quatro resoluções administrativas, totalizando quarenta e cinco documentos. A análise permitiu identificar cento e dezessete dispositivos enquadrados em duas categorias alinhadas à perspectiva dos direitos humanos e três categorias referentes à perspectiva da segurança nacional.

No que tange à perspectiva dos direitos humanos, a redução de barreiras à migração foi verificada cinquenta e duas vezes, entre elas, no art. 3º da Resolução Normativa nº 10, que prevê a possibilidade de concessão de autorização de residência para fins de trabalho, sem vínculo empregatício, para representar pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a migrante que se encontra no território nacional.

O aumento da garantia de direitos dos imigrantes foi constatado em duas oportunidades. Uma delas é o art. 9 da Resolução Normativa nº 27, que assevera que o cientista ou o pesquisador pode receber pagamento do governo, de empregador brasileiro ou de entidade privada à título de

diária, ajuda de custo, cachê, pró-labore ou outras despesas com a viagem, bem como concorrer a prêmios em competições e concursos voltados para a área da ciência, tecnologia e inovação.

Alinhados à perspectiva da segurança nacional, foram identificados trinta e seis dispositivos na categoria aumento de barreiras à migração, entre eles o art. 2º, § 3º, da Resolução Normativa nº 2, o qual institui que, na hipótese de autorização de residência para fins de trabalho, com vínculo empregatício, quando o imigrante integrar ou já houver integrado o quadro funcional da empresa estrangeira (componente do mesmo grupo econômico que a empresa contratante brasileira), deve ser comprovada a existência de vínculo anterior entre empregador e empregado e, em casos excepcionais, não havendo esse vínculo, pode ser exigida a apresentação de outros documentos que justifiquem a necessidade da vinda dessa mão-de-obra para o Brasil.

Vinte e dois dispositivos foram classificados como incentivo à migração baseado no interesse nacional, entre eles o art. 1º da Resolução Administrativa nº 3, que institui, no âmbito do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Câmara Especializada com a finalidade de estudar e propor medidas para fins de atração de mão-de-obra qualificada em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional ou com déficit de competências profissionais para o Brasil.

Cinco dispositivos foram conformados na categoria de cerceamento das garantias de direitos dos imigrantes, sendo um deles, o art. 8º, da Resolução Normativa nº 6, o qual prescreve que, no que tange à concessão de residência para fins de trabalho, sem vínculo empregatício no Brasil, para atuação como marítimo a bordo de embarcação ou plataforma de bandeira não-nacional, em caso de mudança de empregador, deve ser solicitada autorização ao Ministério do Trabalho pela empresa afretadora ou contratante.

Ao todo, foram identificados cinquenta e quatro dispositivos de acordo com a perspectiva dos direitos humanos e sessenta e três dispositivos alinhados à perspectiva da segurança nacional. Por conseguinte, as Resoluções vigentes emitidas pelo CNIg e as Portarias analisadas são, em sua maioria, mais alinhadas à perspectiva da segurança nacional. Assim, apesar dessas normas buscarem regulamentar matérias disciplinadas na Lei nº 13.445 e no Decreto 9.199, documentos mais alinhados à perspectiva humanitária, a perspectiva que orienta a maioria delas não é a dos direitos humanos.

Por fim, as portarias analisadas foram aquelas que tratam o controle migratório no Brasil e estavam vigentes em dezembro de 2019. Em sua totalidade, foram examinadas cinco portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública e dezessete portarias Interministeriais. Foram verificados cento e quinze dispositivos, que foram enquadrados em nove categorias, sendo quatro alinhadas à perspectiva dos direitos humanos e cinco categorias atinentes à perspectiva da segurança nacional.

Quanto às categorias pertinentes à perspectiva dos direitos humanos, o aumento da garantia de direitos dos imigrantes foi constatado vinte e oito vezes, entre elas o art. 11, da Portaria Interministerial nº 7, de 2018, que determina a permissão de exercício de atividade remunerada compatível com a carga horária do curso, estágio ou intercâmbio para imigrante residente para fins de estudo.

A redução de barreiras à imigração foi observada em vinte dispositivos, entre os quais o art. 2º, *caput*, da Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública nº 218, que institui a isenção das taxas previstas no art. 131 do Decreto nº 9.199 e no art. 2º, V, da Lei Complementar nº 89. Essa concessão foi estabelecida para indivíduos em condição de hipossuficiência econômica.

A maior abertura à recepção de imigrantes em situação de risco foi verificada em quinze dispositivos, entre eles o art. 2º, §1º, da Portaria Interministerial nº 9, de 2018, que define que pode ser aceito documento de identificação emitido pelo país de origem, acompanhado de autodeclaração de filiação, nos casos em que o solicitante seja indígena nacional de país fronteiriço e não seja portador dos documentos elencados no Art. 2º.

A descriminalização da migração foi detectada em um dispositivo, o art. 8º, *caput*, da Portaria nº 770, que estabelece que o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição da República de 1988 (CR/88) não serão efetivados de forma coletiva.

Quanto à perspectiva da segurança nacional, foram identificados quarenta e seis dispositivos classificados como aumento das barreiras à imigração, entre eles o art. 3 da Portaria Interministerial nº 10, de 2018, que prevê a necessidade de apresentação de certidões de antecedentes criminais dos estados em que o imigrante residiu no Brasil nos últimos cinco anos

para a concessão de autorização de residência para fins de acolhida humanitária. Esse artigo se aplica para cidadãos haitianos e apátridas residentes no Haiti.

O cerceamento das garantias de direitos dos imigrantes foi identificado duas vezes, uma delas no art. 2º, da Portaria nº 770, de 2019, o qual determina que é considerada pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos da CR/88 aquelas pessoas sobre as quais recaem razões sérias, mas que apenas indicam o envolvimento em determinados atos listados nos incisos.

O incentivo à migração baseado no interesse nacional foi verificado em duas ocasiões, como no art. 4º, da Portaria Interministerial nº 4, de 2019, que determina que o imigrante de Cuba, integrante do Programa Mais Médicos, pode solicitar sua autorização de residência com prazo indeterminado.

A ampliação das hipóteses das medidas de retirada compulsória do imigrante do território nacional foi constatada em um dispositivo, qual seja o art. 2º, §5º, da Portaria nº 770, de 2019, no qual se estabelece que imigrante considerado perigoso ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos da CR/88, conforme dispõe o *caput* do artigo, não pode ingressar no Brasil e fica sujeito à repatriação e à deportação. Isso amplia a suscetibilidade do imigrante a essas medidas a partir de razões que somente indicam o seu envolvimento nos atos listados na portaria.

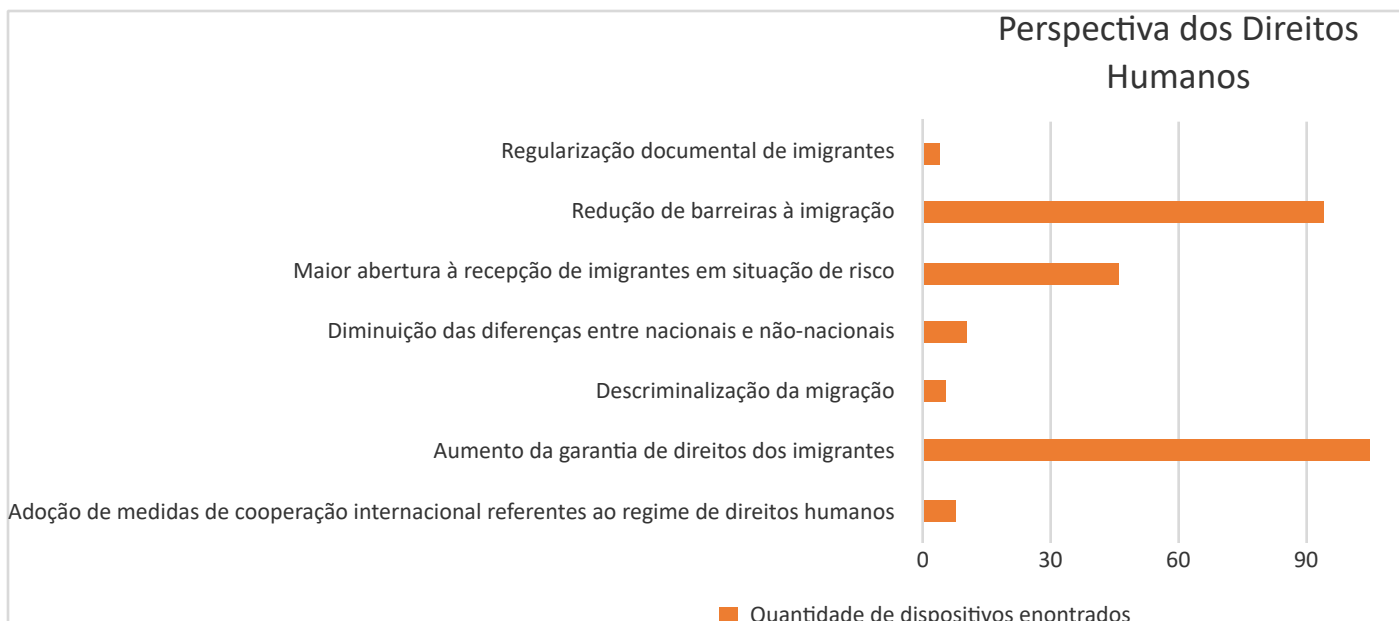
O uso de medidas do Direito Penal como instrumento de repressão à migração irregular foi encontrado em um dispositivo: o art. 7º, da Portaria nº 770, de 2019, o qual estipula que a autoridade policial pode representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, em qualquer fase de deportação disciplinado nesta Portaria, sendo que essa possibilidade está calcada em indícios e não no trânsito em julgado de um processo.

No total, foram identificados sessenta e três dispositivos alinhados à perspectiva dos direitos humanos e cinquenta e dois dispositivos alinhados à perspectiva da segurança nacional. Dessa maneira, essas normas são consideradas, predominantemente, em conformidade com a perspectiva dos direitos humanos. Na próxima seção, será examinado o conjunto dessas legislações, portarias e regulamentações.

3. Discussão dos resultados

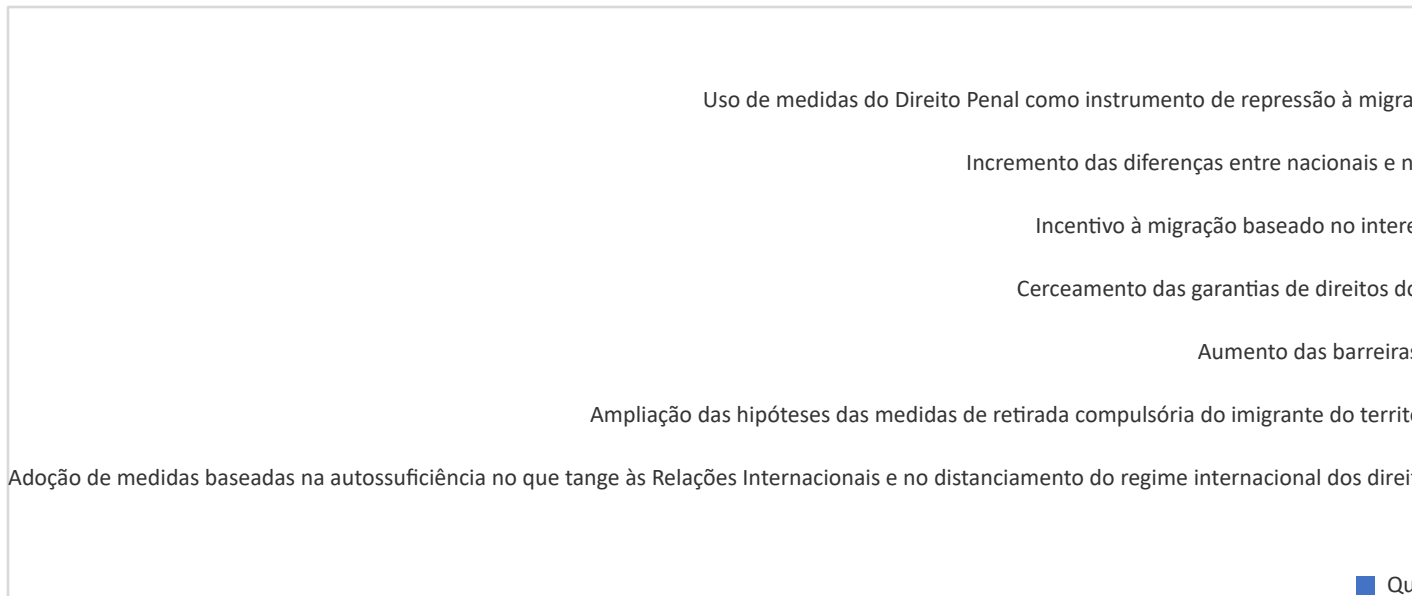
A análise dos documentos, de acordo com as perspectivas da segurança nacional e dos direitos humanos, permitiu entender, de maneira ampla, as políticas públicas referentes ao controle migratório empreendidas, pelo Brasil, no período de 2002 a 2019. Ao todo, quatrocentos e sessenta e seis dispositivos puderam ser categorizados de acordo com as duas perspectivas. Os Gráficos 1 e 2 a seguir mostram a quantidade de dispositivos classificados conforme cada uma das categorias dessas duas perspectivas:

Gráfico 1: Incidência das categorias dos direitos humanos nas políticas públicas analisadas.



Fonte: Os autores (2020), com base nos dados coletados.

Gráfico 2: Incidência das categorias de segurança nacional nas políticas públicas analisadas.

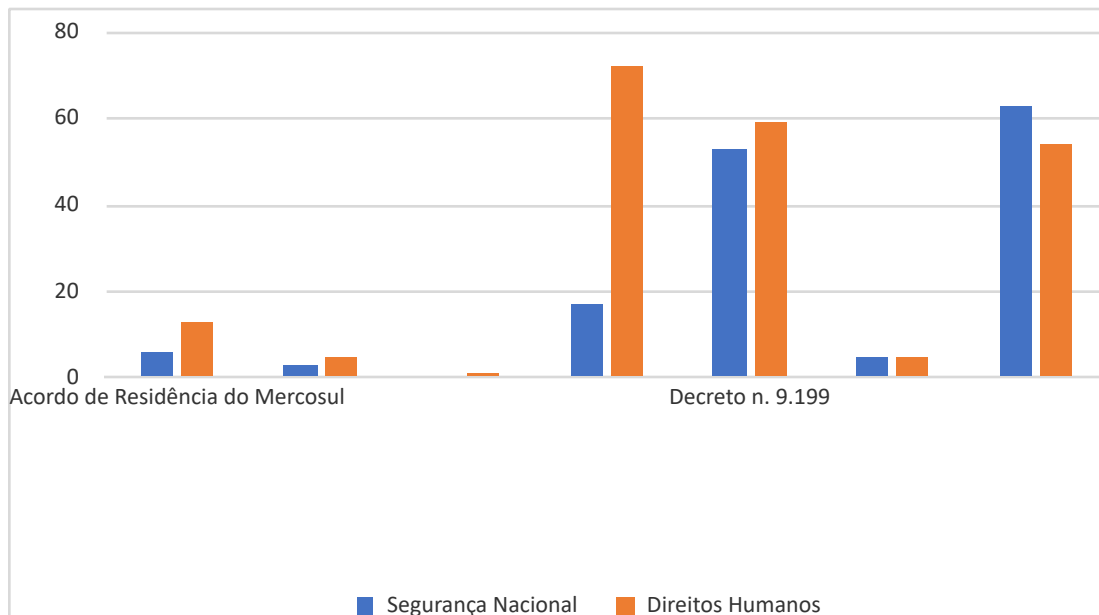


Fontes: Os autores (2020), com base nos dados coletados.

Entre as categorias mais recorrentemente encontradas, que assim denotam as características mais frequentes das normas examinadas, estão: (i) o aumento da garantia de direitos dos imigrantes e a redução das barreiras à migração, atinentes à perspectiva dos direitos humanos; e (ii) o aumento de barreiras à imigração e o incentivo à migração baseado no interesse nacional, que concernem a perspectiva da segurança nacional.

Nenhum dispositivo das normas analisadas foi classificado conforme as categorias “incremento das diferenças entre nacionais e não-nacionais” e “adoção de medidas baseadas na autossuficiência no que tange às Relações Internacionais e de distanciamento do regime internacional de direitos humanos”. O Gráfico 3 abaixo demonstra a incidência das duas perspectivas em cada norma, analisadas individualmente:

Gráfico 3: Incidência das perspectivas da segurança nacional e dos direitos humanos em cada norma analisada.



Fonte: Os autores (2020), com base nos dados coletados.

Restou evidenciado que, em todas as legislações analisadas, há a preponderância de dispositivos atinentes à perspectiva dos direitos humanos, com exceção do conjunto de Resoluções do CNIG e das Portarias do extinto Ministério do Trabalho e Emprego. Nesse caso, a maior parte dos dispositivos estava alinhada à perspectiva da segurança nacional.

Isso pode indicar certo descompasso quando comparadas às demais normas de controle migratório, as quais se coadunam, de forma predominante, com a perspectiva dos direitos humanos, embora se possa compreender que o conteúdo dessas portarias envolve a regulamentação específica de certos controles aos imigrantes, os quais podem ser impostos para evitar a circulação de indivíduos que representam ameaça ao Estado.

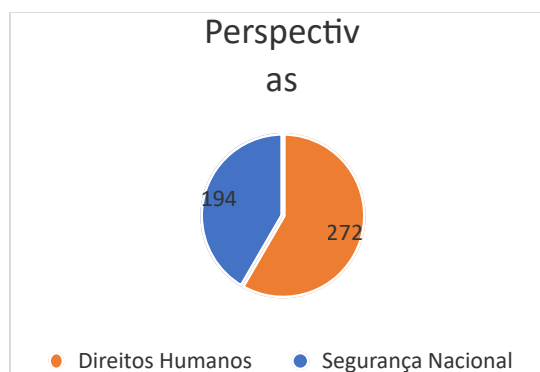
Mesmo entre as legislações analisadas, que têm mais normas alinhadas à perspectiva dos direitos humanos, a preponderância dessa perspectiva pode variar consideravelmente. Apesar de ambas serem legislações que possuem, em sua maioria, dispositivos alinhados à perspectiva dos direitos humanos, o peso da perspectiva da segurança nacional no Decreto n° 9199 é muito maior em comparação à Lei n° 13.445, o que pode significar orientações divergentes dos Poderes Legislativo e Executivo na confecção das legislações de controle migratório no país. A diferença entre as orientações dessas normas fomenta a desarmonia entre elas, bem como a pouca nitidez acerca de quais premissas devem pautar sua elaboração.

A análise das legislações de controle migratório no Brasil apontou quatrocentos e sessenta e seis dispositivos alinhados a ambas as perspectivas, sendo duzentos e setenta e dois deles condizentes com as categorias da perspectiva dos direitos humanos e cento e noventa e quatro dispositivos correspondentes às categorias da perspectiva da segurança nacional.

Os dados coletados por meio da análise documental expressam a relativa prevalência de políticas que objetivam a proteção dos direitos dos indivíduos, bem como o tratamento igualitário aos imigrantes, o reforço das premissas defendidas pelo regime internacional de direitos humanos e a diminuição dos entraves à migração.

Esses dados indicam, também, que as políticas públicas que normatizam o controle migratório no Brasil, vigentes em dezembro de 2019 e confeccionadas a partir de 2002, apresentam tendência a maior simetria com relação aos princípios e direitos elencados na Constituição Federal de 1988 (entre eles o art. 1º, III; o art. 3º, IV; e o art. 5º) e com o regime internacional de direitos humanos. O Gráfico 4 a seguir demonstra a incidência das duas perspectivas nas normas analisadas, de forma geral:

Gráfico 4: Incidência dos dispositivos referentes às perspectivas da segurança nacional e dos direitos humanos nas políticas públicas analisadas



Fonte: Os autores (2020), com base nos dados coletados.

Levando-se em consideração os dispositivos categorizados, 41,6% deles são atinentes à segurança nacional, o que indica que essa perspectiva mantém forte influência nas políticas públicas concebidas pelo Brasil, de 2002 a 2019. Dessa maneira, a despeito da maioria das normas analisadas ser mais alinhada à perspectiva dos direitos humanos, pode-se constatar que

essa superioridade não é ampla. Portanto, a perspectiva da segurança nacional continua atuando significativamente na orientação das políticas de controle migratório adotadas pelo país.

Considerações finais

A análise empreendida neste artigo é circunscrita às normas produzidas no íterim 2002 a 2019 e que se encontravam vigentes em dezembro de 2019. No entanto, vale destacar que duas importantes políticas públicas de controle migratório executadas pelo governo brasileiro, em 2019 são, majoritariamente, alinhadas à perspectiva da segurança nacional: a saída do Brasil do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, das Nações Unidas, de 2018; e a Portaria nº 666, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, revogada posteriormente.

Enquanto a primeira demarca o afastamento da lógica da cooperação com uma ação deliberada do Estado para garantir a sua sobrevivência de maneira unilateral, a segunda previa a deportação sumária de migrante considerado pessoa perigosa para a segurança do Brasil e baseado na mera suspeita de envolvimento nos crimes relacionados na portaria. Ambas demonstram a ênfase na securitização da migração e na necessidade de proteção das fronteiras diante do imigrante visto como ameaça ao Estado.

A maior parte das normas sobre controle imigratório analisadas aqui são orientadas pela perspectiva dos direitos humanos. No entanto, a perspectiva da segurança nacional é balizadora de importantes políticas brasileiras recentes de controle migratório. Isso pode ser um sintoma de que a atuação do Estado nesse campo carece de certa organicidade e coordenação ou que a racionalidade empreendida em relação ao tema não é, em sua totalidade, claramente definida.

Conseqüentemente, a inclinação mais acentuada a uma dessas perspectivas fica à mercê de circunstâncias sociais, econômicas e políticas do momento. A preponderância de uma perspectiva, assim, pode ser indicativa da conjuntura doméstica e internacional de determinado período, sobretudo dos princípios e da agenda do governo que se encontra no poder.

A partir da constatação da perspectiva mais relevante na orientação das políticas públicas de controle migratório no Brasil, é possível destacar o sentido dessas políticas públicas e constatar a tendência na confecção delas. Além disso, é possível, também, reconhecer padrões e

contrastes nas políticas de controle migratório do país, o que, por conseguinte, proporciona um entendimento mais apurado da temática e pode ser um valioso instrumento para o desenvolvimento de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida mais estruturada.

Referências

- AMARAL, Ana P. M.; COSTA, Luiz R. (2017). A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Justiça do Direito**, 51 (2): 208-228.
- ANUNCIACÃO, Clodoaldo. (2018). Blindagem das fronteiras: Reflexos jurídicos na soberania dos Estados e nos direitos humanos. In BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (ed.). **Migrações fronteiriças**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 585-592.
- BIGO, Didier. (2006). **Migration and Security Issues**. Disponível em: [https://www.academia.edu/3102809/Migration_and_security]. Acesso: 25/09/2021.
- BRASIL. Palácio do Planalto. (2009). **Lei n. 11.961, de 2 de julho de 2009**. Disponível em: [https://tinyurl.com/msvm2ha8]. Acesso: 25/09/2021.
- BRASIL. Palácio do Planalto. (2017a). **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm]. Acesso: 25/09/2021.
- BRASIL. Palácio do Planalto. (2017b). **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Disponível em: [https://tinyurl.com/fmxfxxc]. Acesso: 25/09/2021.
- BRASIL. Palácio do Planalto. (2018). **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Disponível em: [https://tinyurl.com/225wy4nt]. Acesso: 25/09/2021.
- BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. (1998). **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Reinner.
- CASTLES, Stephen. (2004). Why migration policies fail. **Ethnic and Racial Studies**, 27 (2): 205-227. <http://dx.doi.org/10.1080/0141987042000177306>.
- COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA – CPLP. (2002). **Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da CPLP**. Disponível em: [https://tinyurl.com/ufdcpa4b]. Acesso: 25/09/2021.
- CULPI, Ludmila. (2019). **Estudos migratórios**. Curitiba: Intersaberes.
- GUERRA, Sidney. (2017). A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista Direito da Cidade**, 9 (4): 1717-1737.
- MERCOSUL. (2002). **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile**. Disponível em: [https://tinyurl.com/y35dzeuf]. Acesso: 25/09/2021.

- MILESI, Rosita. (2009). **Regularização de Imigrantes no Brasil, pelo Sistema do Registro Provisório – Anistias de 1981, 1988 e 1998**. Disponível em: [<http://www.migrante.org.br>]. Acesso: 14/11/2019.
- MORAES, Ana L. Z. (2016). **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES – OIM. (2004). **Essentials of Migration Management: a Guide for Policy Makers and Practitioners**. Disponível em: [<https://searchlibrary.ohchr.org/record/18674>]. Acesso: 25/09/2021.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES – OIM. (2018). **World Migration Report 2018**. Disponível em: [<https://tinyurl.com/a35kkkpp>]. Acesso: 25/09/2021.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES – OIM. (2021). **Key Migration Terms**. Disponível em: [<https://www.iom.int/key-migration-terms>]. Acesso: 25/09/2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: [<https://tinyurl.com/3rye8uee>]. Acesso: 25/09/2021.
- PATARRA, Neide. (2006). Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, 20 (57): 7-24. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000200002>.
- PERRUCHOUD, Richard. (2012). State Sovereignty and Freedom of Movement. In OPESKIN, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne. (ed.). **Foundations of International Migration Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 123-151.
- RAMOS, André C. et al. (2017). **Regulamento da nova lei de migração é contra Legem e Praeter Legem**. São Paulo: Consultor Jurídico, v. 23. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>]. Acesso: 26/06/2021.
- SILVA, Caroline; PEREIRA, Alexsandro E. (2019). International Security and New Threats: securitization and desecuritization of drug trafficking at the Brazilian borders. **Contexto Internacional**, 41(1): 209-233. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2019410100011>.
- SPENCER, Sarah. (2003). Introduction. In SPENCER, Sarah (ed.). **The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change**. Oxford: Blackwell Publishing.
- TANNO, Grace. (2003). A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, 25(1): 47-80. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292003000100002>
- WEINER, Myron. (1985). On international migration and international relations. **Population and Development Review**, 11 (3): 441-445. <http://dx.doi.org/10.2307/1973247>.
- ZOLBERG, Aristide R. (2006). **A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America**. New York: Russell Sage Foundation.