

Seletividade e Utilitarismo nas Imigrações Internacionais para o Brasil

- Selectivity and Utilitarianism in International Immigration to Brazil
- Selectividad y Utilitarismo en la Inmigración Internacional a Brasil:

Pedro Teixeira Pinos Greco¹

Jorge Rubem Folena²

“Se minha Teoria da Relatividade estiver correta, a Alemanha dirá que sou alemão e a França me declarará um cidadão do mundo. Mas; se não estiver, a França dirá que sou alemão e os alemães dirão que sou judeu”.
Albert Einstein.

Resumo: Este artigo objetiva analisar o tratamento dado pelo Brasil às pessoas imigrantes não nacionais, mormente quando situamos nosso recorte à luz da nova lógica humanitária, introduzida pela Lei de Migração de 2017, em rechaço ao momento securitário que era escudado pelo Estatuto do Estrangeiro de 1980. Para tanto, quanto à metodologia, vamos invocar a solidariedade social, a Constituição da República de 1988, os tratados internacionais subs-

1 Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pelo NEPP-DH/UFRJ. Graduado em Direito pela FND/UFRJ. pedrotgreco@hotmail.com

2 Pós-doutorado no CPDA/UFRJ. Doutorado em Ciência Política e Sociologia pela UCAM. Graduado em Direito pela FND/UFRJ. jorgefolena@yahoo.com.br

critos pelo nosso país, as Leis sobre imigração internacional, atos normativos infra legais, a doutrina jurídica e a jurisprudência internacional. Como marco teórico, estabelecemos Hélión Pova Netto, que examina a questão das imigrações internacionais de forma democrática e tolerante. Com essas balizas colocadas vamos elaborar nossos comentários críticos quanto ao caminhar dessa disciplina no Brasil, para vermos se existe em favor do imigrante não nacional um possível direito líquido e certo à imigração internacional para o território brasileiro. Nesse sentido, vamos averiguar se estaria aparecendo entre nós um sentimento de aversão ao imigrante não nacional o que poderia derivar em um Direito Internacional do Inimigo ao imigrante não nacional.

Palavras-chave: Imigrações. Seletividade. Utilitarismo.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el trato dado por Brasil a los inmigrantes no nacionales, especialmente cuando ponemos nuestro foco a la luz de la nueva lógica humanitaria, introducida por la Ley de Migración de 2017, en repudio al momento de seguridad que fue blindado por el Estatuto de Extranjería de 1980. Por ello, en términos metodológicos, invocaremos la solidaridad social, la Constitución de la República de 1988, los tratados internacionales suscritos por nuestro país, las Leyes sobre extranjería internacional, los actos normativos infrajurídicos, la doctrina jurídica y el derecho internacional jurisprudencia. Como referente teórico establecimos a Hélión Pova Netto, quien analiza el tema de la inmigración internacional de manera democrática y tolerante. Con estos objetivos en marcha, elaboraremos nuestros comentarios críticos sobre el curso de esta disciplina en Brasil, para verificar si hay a favor del inmigrante no nacional un posible derecho líquido y cierto a la inmigración internacional al territorio brasileño. En este sentido, investigaremos si estaría surgiendo entre nosotros un sentimiento de aversión al inmigrante no nacional, que podría derivar en un Derecho Internacional del Enemigo para el inmigrante no nacional.

Palabras clave: Inmigraciones. Selectividad. Utilitarismo.

Abstract: This article aims to analyze the treatment given by Brazil to non-national immigrants, especially when we place our focus in the light of the new humanitarian logic, introduced by the Migration Law of 2017, in rejection of the security moment that was shielded by the 1980 Foreigner Statute. To do so, in terms of methodology, we will invoke social solidarity, the Constitution

of the Republic of 1988, the international treaties signed by our country, the Laws on international immigration, infra-legal normative acts, legal doctrine and international jurisprudence. As a theoretical framework, we established Hélión Póvoa Neto, who examines the issue of international immigration in a democratic and tolerant way. With these beacons in place, we will elaborate our critical comments regarding the course of this discipline in Brazil, to see if there is in favor of the non-national immigrant a possible liquid and certain right to international immigration to Brazilian territory. In this sense, we will investigate whether a feeling of aversion to the non-national immigrant would be appearing among us, which could result in an International Law of the Enemy for the non-national immigrant.

Keywords: Immigration. Selectivity. Utilitarianism.

I – Introdução

De forma inicial, precisamos destacar que nosso objeto de estudo estará vertido sobre os imigrantes não nacionais. Com isso, trataremos da seletividade³ e do utilitarismo⁴ que são, a nosso juízo, algumas das marcas do jeito como cuidamos da imigração de não nacionais para o nosso país.

Devemos elucidar ainda, que o nosso intuito nesse texto é ser o mais inclusivo e mitigador de situações de vulnerabilidades sociais, especialmente dos imigrantes não nacionais que se destinam para o Brasil. Por isso, o nosso objeto de interesse é uma pessoa que não veio perseguida por motivos religiosos, étnicos, culturais ou outros, e tampouco devido a guerras civis ou declaradas, sendo esse justamente as ideias que sedimentam o conceito de refugiados.

No que tange à metodologia, precisamos pontuar que será utilizado o raciocínio indutivo e lógico, feito a partir da leitura e interpretação da Constituição de 1988, dos tratados internacionais de direitos humanos, das leis brasileiras sobre imigração, dos atos normativos infra-legais, da doutrina jurídica e da jurisprudência internacional, tudo coordenado para que tentemos ver o melhor deslinde da temática suscitada.

O marco teórico está firmado em Hélión Póvoa Neto (2008), que pro-

3 A seletividade dentro da questão imigratória pode ser entendida como a opção por nacionalidades específicas e o rechaço a determinadas nacionalidades feita pelo Brasil em controle que fere os princípios constitucionais magnos da não discriminação, da isonomia substancial e da solidariedade social.

4 O utilitarismo para esse texto se refere à escolha de nosso país de instrumentalizar os imigrantes aos interesses nacionais em detrimento do valor humanitário que deveria guiar o Brasil dentro dessa seara das imigrações.

blematiza o direito de imigração internacional e da mobilidade humana de forma racional, sem recorrer à xenofobia ou a pensamentos que veem o imigrante não nacional de forma vilanesca e criminalizada.

Com isso, esse autor evidencia que erguendo muros e levantando barreiras, objetiva-se dificultar a entrada de imigrantes não nacionais, o que nos coloca na contramão da pauta humanitária. Desse modo, podemos atestar que recalcitrâncias institucionais, rivalidades históricas e o quesito da soberania perpassam esse suposto direito à imigração internacional para o Brasil.

Nesse compasso, precisamos avisar, que o termo “estrangeiro” tem uma raiz etimológica que não representa os vetores ilustrados que desejamos aplicar nessa redação, por isso vamos utilizar a palavra não nacional, repelindo também palavras como bárbaros, invasões ou hordas. Sobre isso Vera Karam de Chueiri e Heloísa Fernandes Câmara (2010, p. 170) revelam que:

A figura do estrangeiro, por definição, mostra um estranhamento, explicita uma distância entre culturas que é difícil de superar. A origem do termo mostra que esta característica está no cerne do seu significado. A palavra é proveniente do termo francês (antigo) *estrangier* (atual *étranger*), que por sua vez origina-se da palavra francófona *estrange* (atual *étrange*), derivada do termo latino *extraneus*, ‘estranho’.

Com isso, precisamos dizer que nossa tarefa é que tenhamos os olhos voltados para o lado humano que a imigração internacional traz consigo e não apenas o ponto de vista dogmático, sendo esse o entendimento de Ivo Polleto (2006, p. 8) que compartilhamos:

Fique claro, desde o começo, contudo, que ‘migração’ não é, para o autor, apenas um fenômeno social, um mero objeto de estudo. A migração existe porque existem pessoas que migram. E estas pessoas têm nome, cor, idade, sexo, nacionalidade, cultura, família, comunidade.

Desse jeito, vemos que essa ocorrência não é simplesmente a ida de pessoas de um lugar para outro. É um fenômeno extremamente intrincado, sendo marcado por uma miríade de filigranas que tornam esse estudo uma colcha de retalhos e nessa linha notamos que essa heterogeneidade foi retratada Daniel Chiaretti e Fabiana Galera Severo (2018, p. 16):

Diante do aumento da complexidade dos movimentos populacionais, dificilmente os fluxos migratórios são uniformes. Ou seja, ao lado de refugiados temos outros grupos que se enquadram em situações migratórias particulares. São por exemplo, migrantes econômicos, vítimas de tráfico de pessoas, crianças e adolescentes desacompanhados e separados, deslocados por razões ambientais, etc.

Daí deriva um dos vários freios para examinar essa senda, pois não existe um único tipo de imigração internacional, existem na verdade imigrações internacionais, que com frequência são totalmente diferentes umas das outras.

Em compêndio, podemos dizer que nos ateremos ao imigrante não nacional, ou seja, aquela pessoa que não possui a nacionalidade brasileira e que chega ao território pátrio com o intuito de estadia, vindo na qualidade de imigrante, isto é, ele objetiva residir, empregar-se, eventualmente formar família e ficar no Brasil com ânimo de permanência.

II - O direito de imigração internacional e a solidariedade social constitucional

Dessa forma, para que nossa análise fique melhor edificada podemos citar De Plácido e Silva (2009, p. 914), que nos apresenta os contornos do instituto da imigração internacional: "É assim a mudança ou a transferência de habitantes de uma nação ou país para outra nação ou o país com o ânimo de aí fixarem sua nova residência e passarem a viver".

Apesar desse conceito, precisamos saber que a imigração internacional tem muitas faces, sendo algo que não pode ser trivialmente enclausurado apenas em uma única temática e sobre isso Luciene Campos e Luciano Rodrigues (2011, p. 36) avolumam:

Ressaltamos que o fenômeno migratório não é simplesmente processo de deslocamento populacional de um local mais pobre para um mais rico. Em torno do migrante está contida uma áurea de dor, alegria, saudade, esperanças e ilusões. Lembranças do que deixou e sonhos do que pretende conquistar. Ao elaborar constantemente suas expectativas por dias melhores, o migrante leva e traz consigo a mala e a alma. Nesse sentido, o fenômeno migratório é geralmente marcado por tensões e estranhamentos tanto do imigrante que estará submetido a novas ordens e desordens que se difere de seu local de origem para o local receptor, que tende a vê-los através de estereótipos já construídos.

Nesse horizonte, precisamos nos fazer algumas indagações que são valiosas para nos aprofundarmos em nosso tema de estudo. As réplicas para essas perguntas não são básicas, tampouco de elementar solução, visto que elas acarretam um domínio interdisciplinar, multidisciplinar e interseccional. Nesse setor, Silviane Meneghetti de Freitas (2020, p. 442-443) ratifica a complexidade do fenômeno migratório internacional:

As principais causas que levam as pessoas a migrar são: políticas, causadas pelas crises ou movimentos políticos; culturais, pois as

peçoas decidem migrar para países que têm base cultural sólida para ter melhores perspectivas de vida; socioeconômicas, visto que a maioria das pessoas que emigram o faz por razões econômicas, buscando melhores condições de vida; familiares, pois as pessoas querem o reagrupamento familiar ou o reagrupamento com parentes que já emigraram; bélicas e outros conflitos internacionais, que deram origem a deslocamentos massivos da população; catástrofes generalizadas, como desastres naturais como terremotos, inundações, secas prolongadas, ciclones, tsunamis, epidemias, desastres causados pelo homem, que sempre causaram grandes deslocamentos de seres humanos.

Com isso, podemos por meio de uma análise cuidadosa de nosso documento nacional hierarquicamente mais elevado, a Constituição da República do Brasil de 1988, que não haveria de maneira explícita um direito à imigração internacional em sentido amplo.

Há somente a ressalva quanto ao refúgio, em que existe uma lógica protetiva maior e diferenciada, sendo que nesse compilado não estamos analisando os refugiados, como já explanado. Todavia, conseguimos vislumbrar em alguns dispositivos constitucionais uma intenção de nosso constituinte em acompanhar uma sensação que tentaremos expor ao longo de nossa dissertação, de que haveria um direito implícito em torno da imigração internacional.

Nesse debate, é impreterível lembrar que a solidariedade social, que é um dos marcos constitucionais, como aponta o art. 3º, I da Constituição, deve ser nosso guia nesse assunto, porquanto essa diretriz pétrea de nossa Carta Magna assinala que devemos enquadrar a coletividade, dando uma função social aos institutos jurídicos.

Isso decorre da força da Constituição que não pode corroborar uma sociedade opressora, individualista e desigual, pelo contrário ela deve valorizar a irmandade entre as pessoas e entre as nações, bem como o auxílio mútuo.

Por essas colocações é indispensável não imaginar que a solidariedade social engloba tanto a relação de empatia entre os brasileiros e também o trato entre nacionais e não nacionais, já que a regra primordial da hermenêutica ensina que não podemos discriminar onde o constituinte não o fez.

Portanto, a solidariedade social não pode e não deve ser apenas uma expressão bonita da qual nos orgulhamos de termos em nossa Constituição, sendo mandamental também que concebamos valor normativo e concreto a essa expressão e para o contexto dessa perquirição deve ser dado ênfase nas pessoas não nacionais migrantes que vem para o Brasil. Com esse teor, Eduardo da Costa Kerber (2015, p. 27) indica:

[...] e todas as características que seriam inerentes ao homem, tais

como a benevolência, a bondade, a polidez, a cortesia, a educação e a civilidade. É a forma de pensar e agir que seriam características de todos os seres humanos. O conceito de humanidade também traz a noção de solidariedade estendida a todas as pessoas, e a necessidade de um pensamento coletivo sobreposto ao individualismo.

Dessa maneira, pode-se realizar a solidariedade social em respeito ao direito de imigrar como um direito à hospitalidade, para recebermos em nosso país e em nossas casas as pessoas imigrantes não nacionais que precisam de acolhida humanitária.

Com esse dito direito à hospitalidade alinhavado, por estar acima das leis poderia inclusive em consonância com o art. 3º, III da Lei de Migrações que enuncia o princípio da não criminalização da imigração internacional se admitir que particulares que recebam imigrantes não nacionais com problemas em sua documentação não sejam punidos penal ou administrativamente.

Isso é forçoso porque deve haver um filtro constitucional que é influenciado pela solidariedade social. Essa foi a jurisprudência da Corte Máxima da França⁵, que deixou de punir um francês que abrigou imigrantes indocumentados em seu domicílio por se valorizar nesse país o direito à solidariedade social e o valor da fraternidade, postulados fundantes da República francesa, como ensina a Carta de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Em verdade, essa proteção a um ser humano se coloca como uma ação categórica em salvaguardar a vida humana contra o Estado. À luz dos Direitos Humanos nós não deveríamos discriminar negativamente, diante da nacionalidade ou origem, porque esses fatores em relação à condição de ser humano são inferiores em importância jurídica e social.

Ato contínuo, vemos que o art. 4º da Constituição também foi prolífico, em vários incisos, ao mostrar um Brasil atento às questões internacionais de integração. Nesse contexto, precisamos avolumar os incisos II, VIII, IX e X do art. 4º, porquanto, eles, respectivamente, listam: "*prevalência dos direitos humanos*", "*repúdio ao terrorismo e racismo*", "*cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*" e "*concessão de asilo político*".

Nessa sequência, podemos concluir de forma implícita, após cumularmos todos esses dispositivos, desembocar na visão de que a xenofobia e o racismo imigratório foram contestados pela Constituição de 1988 que é cidadã e inclusiva, por essência. Nisso, nota-se que embora a Constituição no seu "Título I – Dos Princípios Fundamentais" não tenha enumerado taxativamente o direito à imigração internacional, vemos que indiretamente se salvaguardou esse direito.

Essa última afirmação estaria posta, porque se juntarmos todos esses

5 *In*: <https://www.migramundo.com/em-decisao-historica-stf-frances-descriminaliza-ajuda-a-migrante-indocumentado/amp/>. Acesso em: 24 mai. 2021.

supracitados dispositivos e tendo como norte uma lógica migratória humanitária poderemos chegar, mesmo que por via oblíqua, a algum raciocínio que enalteça o imigrante enquanto um sujeito de direitos tutelado pelo Direito Internacional. Nessa toada, a Constituição esquadrinha aos não nacionais imigrantes como está estampado no seu art. 5º, caput, os direitos à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade⁶.

Vindo ao encontro desse horizonte favorável está o art. 5º, XV da Constituição que positiva o direito de ir e vir que tem um texto bastante interessante para sustentar a nossa tese: *“é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”*.

Nesse sentido, o ato normativo de regência é a Lei de Migração ou Lei nº 13.445/2017 que no seu art. 4º e seus incisos traz um texto muito garantista, em rol exemplificativo, de direitos para as pessoas imigrantes. Outrossim, vale elogiar o espírito desse novel ato normativo que é orientado por uma bússola de que o imigrante não nacional é um sujeito de direitos tutelados pelo Direito Internacional.

Desse jeito, a Lei de Migração de 2017 rompeu com o intuito securitário do ab-rogado Estatuto do Estrangeiro ou Lei nº 6.815/1980 que via os imigrantes não nacionais como adversários, desfavorecendo a pessoa que não era brasileira em várias situações, pois se imaginava que ele competiria no mercado de trabalho com os brasileiros, substituindo a mão de obra pátria, por exemplo.

Em giro adicional, podemos criticar que a Lei nº 13.445/2017, apesar da sua louvável inteligência, na sua ementa refere-se a esse ato normativo como Lei de Migração, porém, a nosso juízo, melhor seria se ela se auto-denominasse como Lei de Migrações. Isso decorre, como já tratamos no capítulo anterior, do entrelaçado conjunto plural de caminhos e características que levam até a imigração internacional, por isso, defendemos que a melhor via para se referir a esse fenômeno seja imigrações internacionais.

Sem embargo, sermos entusiastas da Lei de Migrações de 2017 precisamos reconhecer que ela poderia ter trazido no seu bojo mais normas de eficácia plena ou no mínimo contida, já que ela cuida, especialmente, no seu início de muitas normas programáticas que dependem de regulamentação posterior.

Isso causa, em nosso entendimento, obstáculos para a concretização de muitos direitos aos imigrantes não nacionais que ficam dependendo de

6 Com o fim didático, impera esclarecer que os escritores jurídicos são fortes em dizer que o Constituinte cochilou na escrita desse último item porque ela se refere tanto para os não nacionais residentes e não residentes no Brasil, ainda que lá esteja escrito que apenas os primeiros terão esse rol de direitos assegurados.

Decretos, Portarias, Resoluções e demais atos infralegais que nem sempre são pilotados pelo modelo humanitário das imigrações internacionais. Com esse mesmo eixo, está Mariana Rezende Maranhão da Costa (2020, p. 395) que pontifica:

Pois a lei de migração trouxe inúmeros direitos, porém, por serem normas de natureza programática, precisam de regulamentações e implementações das políticas públicas e programas sociais. Não são garantias autoexecutáveis, precisam ser concretizada. De nada adianta impor direitos no papel, sem viabilidade prática em razão de não ter sido analisado o custo para se efetivar tais políticas públicas, pois muitos são inexecutáveis financeiramente.

Com esse panorama apresentado, podemos dizer que no Brasil acontece um fenômeno jurídico curioso. Temos uma Constituição da República de 1988 com um notável elenco de diretrizes que podem ser estendidas para os imigrantes não nacionais, uma arguta Lei de Migrações de 2017 e um protetivo Estatuto do Refugiado de 1997; todavia, ao mesmo tempo, temos atos infralegais não tão humanitários. Um dos seus expoentes é o Decreto Federal nº 9.199/2017, marcado por uma aspereza em ungir essa população imigrante internacional.

Por isso, posicionamos-nos do lado que vê no Decreto Federal nº 9.199/2017⁷ uma tentativa de brechar o avanço conseguido com a Lei nº 13.445/2017 que tem um âmago progressista, concebendo o imigrante não nacional como sujeito de direitos tutelados pelo Direito Internacional.

Assim, o presente Decreto aparenta estar mais em harmonia com o momento anterior do manto do Estatuto do Estrangeiro que era de valorização da segurança nacional e da suposta proteção do mercado de trabalho brasileiro para os seus nacionais.

Nesse mesmo ambiente, outro comentário pertinente é o fato de termos muitas instituições para elaborar normas sobre imigração, uma miríade de textos legais e infralegais que podem vir do Executivo Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério das Relações Exteriores, da Polícia Federal, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), da Comissão Nacional de Refugiados (CONARE). Nem sempre esses atos normativos dialogam entre si.

Com isso, não é incomum que precisemos cumular vários dispositivos de documentos múltiplos de diversas instituições por meio de ginásticas jurídicas para acessar o direito à imigração internacional, podendo essa atividade ser truncada.

7 A Lei nº 13.445/2017 foi um dos últimos atos do governo Dilma Rousseff, enquanto o Decreto Federal nº 9.199/2017 foi um produto do governo Michel Temer, sendo esse um dos motivos que afastam a técnica desses dois atos legislativos.

Nessa mesma linha, também é obrigatório listar a Declaração Unversados Direitos Humanos⁸ de 1948 que no seu art. 14 dispõe claramente sobre o direito de toda pessoa perseguida procurar asilo em outros países: “*Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países*”.

Outro ato internacional precioso é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990. Esse documento traz a previsão de que o trabalhador migrante é aquele que vai exercer atividade remunerada em um Estado que não é o seu. Lamentavelmente, contudo, o Brasil ainda não ratificou esse documento o que enfraquece essa agenda em nosso país.

Nessa mesma esteira, o nosso país ainda possui a Lei dos Refugiados ou Lei nº 9.474/1997 que é valorosa por colocar luz em uma seara que, não raro, é escanteada dentro do Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado. Esse assunto está na ordem do dia havendo fluxos significativos de pessoas imigrantes em todos os continentes do mundo.

No caso do Brasil essa é uma realidade que urge, dado que o nosso país recebeu, e ainda recebe, grupos de pessoas haitianas, venezuelanas, sírios, afegãos e ucranianos, por motivos diferentes, a saber, cronologicamente, desastre ambiental⁹, crise econômica¹⁰, guerra civil¹¹, golpe de estado¹² e guerra declarada¹³.

Na seara pedagógica, na Lei de Migrações, infelizmente foi vetado pelo Executivo Federal um conceito de migrante do seu art. 1º, § 1º, I, pois tal definição desejava trazer segurança jurídica, resolvendo eventuais incompatibilidades entre opiniões sobre o migrante.

Com isso, ainda que tenha sido vetado, lançamos essas premissas para que tenhamos uma ideia do que poderia ter se tornado Lei: “*migrante: pessoa*

8 Podemos elencar que dentro da DUDH também existe garante o direito de migrar (Artigo XIII), igualdade e dignidade (Artigo I), a liberdade e a segurança pessoal (Artigo III), a não discriminação (Artigo VII), a segurança social (Artigo XXII), o trabalho condições justas de trabalho (Artigo XXIII) e padrão de vida que assegure saúde e bem estar (Artigo XXV).

9 Conhecemos que existe debate doutrinário quanto à existência dos chamados refugiados ambientais. Superado essa discussão o Brasil no caso do Haiti teve uma política de forte recepção por meio de vistos humanitários dos fluxos migratórios internacionais de haitianos.

10 Embora uma crise econômica por si só, nos moldes exatos da Lei de Refugiados, não seja motivo para considerar o refúgio o Brasil, no caso da Venezuela, admitiu que existe nesse país uma situação delicada quanto aos Direitos Humanos de forma que vem recebendo os venezuelanos por questões humanitárias.

11 In: <https://www.brasildefato.com.br/2021/03/15/uma-decada-de-guerra-na-siria-nao-imaginava-isso-ate-hoje-diz-refugiada-no-brasil>. Acesso em: 12 dez. 2021.

12 In: <https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2021/10/03/com-ong-de-refugiados-no-brasil-palestina-se-mobiliza-para-ajudar-afegaos-e-traze-los-ao-pais.ghtml>. Acesso em: 12 dez. 2021.

13 In: <https://g1.globo.com/mundo/ucrania-russia/noticia/2022/03/19/brasil-recebeu-894-ucranianos-desde-o-inicio-da-guerra-diz-pf.ghtml>. Acesso em: 6 dez 2022.

que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiro e o apátrida".

A alegação utilizada pela Presidência da República para esse veto foi:

O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiro, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional.

Com o devido respeito, essa razão não se apresenta como a mais adequada, visto que o imigrante não nacional – previsto no art. 5º, caput da Constituição – engloba o residente e o não residente. Não faz sentido conferir proteção humanitária para uma pessoa que esteja no Brasil e deixar no limbo jurídico uma pessoa pelo simples fato de ela não residir em nosso país.

Em outras palavras, a residência não pode, e não deve ser, o fator determinante para o alcance de direitos constitucionais até mesmo em respeito à universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos como pontua o art. 3º, I da Lei de Migrações. Nesse sentido, seria de bom alvitre que esse veto tivesse sido derrubado pelo Legislativo Federal por não atender ao filtro constitucional material da motivação idônea. Isso porque o veto se construiu em torno de um lapso do constituinte originário que olvidou de consagrar a todos os não nacionais (residentes e não residentes) o acesso aos direitos fundamentais.

Isso decorre, em parte, do tratamento a ser dado por nosso país, seguindo os passos, da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Entende-se que a pessoa não nacional inserida em um contexto de imigração deve receber um tratamento positivo como ficou estampado no caso Família Pacheco Tineo x Bolívia¹⁴ em que a CIDH interpretou o pedido de asilo político de forma dilatada, consoante o art. 22.7 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Por tudo que foi exposto, vemos que atualmente não existe de maneira cabal e incontestável na Constituição ou em nossas Leis o direito explícito à imigração internacional, salvo no caso do refugiado que possui normas diferenciadas a seu favor.

Entretanto, acreditamos que o direito a imigração internacional em sentido amplo estaria na nossa Carta Magna, que consagra diversos direitos e garantias fundamentais em proteção ao ser humano, na Lei de Migrações e no

14 In: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=376. Acesso em: 6 abr. 2022.

Estatuto do Refugiado, uma vez que em alguns casos o acolhimento do imigrante não nacional é um comando humanitário, permitindo que esse agrupamento possa buscar um lugar de paz onde possa reconstruir a sua vida e reencontrar a sua felicidade.

III – Seletividade e utilitarismo nas imigrações internacionais para o Brasil

Nesse sentido, o Brasil anda bem ao admitir que os refugiados, em seu benefício, tenham um ato estatal de natureza humanitária e por isso vinculado. Dito de outra forma, não pode o nosso país se negar a conferir esse status ao solicitante de refúgio se todos os requisitos formais estiverem preenchidos, sem contar que é permitida a revisão judicial em favor dele, em caso de negatória viciada. Contudo, pode ser que haja uma situação que não se encaixe perfeitamente nos pré-requisitos para a pessoa ser considerada refugiada. Isso poderia deixar pessoas necessitadas, atingidas pelo pauperismo extremo, por exemplo, em uma zona cinzenta no que tange ao direito à imigração, como quase aconteceu com os haitianos e venezuelanos no Brasil.

Vale aclarar que o tema não é de pouca monta para nosso Estado, visto que de 2011 a 2018 foram registrados no Brasil a entrada de 774,2 mil (setecentos e setenta e quatro mil e duzentos) imigrantes, considerando todas rubricas legais como atestou o Observatório das Migrações Internacionais do Brasil (CAVALCANTI *et al.*, 2019, p. 2) em pesquisa elaborada e voltada especificamente para conhecer o fenômeno imigratório, esquecendo ainda os imigrantes indocumentados, que formariam também um número expressivo¹⁵. Com esses dados fica evidente que a imigração internacional para o Brasil não pode ser ignorada, exigindo de nossos poderes constituídos a máxima atenção social na recepção desse público numeroso de pessoas imigrantes.

Malgrado esse último estudo, a verdade é que os imigrantes internacionais são um aspecto subestimado e subvalorizado pelas ciências jurídicas, tendo como referência o foco principal de alguns instituições e países de apenas fazer planilhas e estatísticas das imigrações. Isso enfatiza os estudos apenas nos movimentos de idas e vindas, porém, despreza que essa troca não acontece por força da natureza ou provisão divina, É uma ocorrência eminentemente humana que advém de pessoas que são sujeitos de direito tutelados pelo Direito Internacional e que por isso devem ter primazia na verticalização desse tema.

15 In: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/25/morosidade-da-pf-impede-acesso-de-imigrantes-indocumentados-a-auxilio-e-vacinacao>. Acesso em: 12 dez. 2021.

No entanto, essa mudança de prisma da imigração para o imigrante não é primária de ser levada adiante, uma vez que existem fábulas de que é o imigrante não nacional o culpado por nossos problemas sociais. Assim, esse grupo seria o responsável por trazer doenças, risco sanitário, por trazer insegurança pública e terrorismo, risco securitário, por trazer desemprego e pobreza, risco trabalhista e social, e por ameaçar nossos costumes e tradições, risco cultural. Ou seja, existiriam muitos argumentos para fechar as nossas fronteiras e impedir o acesso de qualquer imigrante não nacional, porque essas pessoas, em teoria, somente trariam máculas para a suposta hígida sociedade brasileira.

Com essas colocações aninhadas, nos perguntamos se estamos experimentando o nascimento de um Direito Internacional do Inimigo, em relação aos imigrantes não nacionais. Isso poderia estar acontecendo, o que seria normal, pois estaria em voga um discurso de “nós contra eles”, escassez de recursos públicos e privados, crise econômica, carência financeira, desemprego, dentre outros desafios sociais. Entretanto, isso não ocorre no Brasil, talvez por não ter passado por nenhum episódio de terrorismo tão grave quanto os EUA, ou por não ter que lidar com as altas e constantes entradas de pessoas refugiadas vindas da Ásia e da África como acontece com a União Europeia. E também por sermos um país multi-étnico que lidou com imigrações internacionais expressivas (africanos, portugueses, espanhóis, italianos, alemães, poloneses, japoneses, coreanos, chineses, bolivianos, peruanos, paraguaios, haitianos, venezuelanos, sírios, libaneses e outros povos) durante toda a nossa existência.

Assim, estaríamos acostumados com pessoas não nacionais imigrantes e portanto não estamos com essa sensação de inimizade tão aflorada em relação aos não brasileiros que chegam até nosso território, ainda que os casos de xenofobia¹⁶ em nosso país estejam cada vez mais visíveis. Com a palavra Ricardo Rezende Figueira e Sarah Mbuyamba Masengu (2020, p. 540) relatam essa realidade:

Aqui a discriminação sofrida não era pela etnia, mas especialmente pela cor da pele e pelo continente de onde vieram. Sofreram mudanças e intervenções na sua cosmovisão e nos seus hábitos e certamente mudaram lugares onde trabalharam e habitaram, interferiram com sua cultura, seu olhar, seu jeito de ser. Julgaram e foram julgados. Sofreram preconceitos, foram submetidos ao trabalho degradante, exaustivo e humilhante e tiveram que lidar com o fato de serem outsiders e, por o serem, foram mais explorados.

16 In: <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2021/04/20/video-de-racismo-e-xenofobia-contra-haitianos-e-onibus-em-cuiaba-e-apurado-pela-policia.ghtml>. Acesso em: 8 jan. 2022.

Entretanto, esse estado de coisas pode estar se desmontando velocemente, porque essa posição varia de acordo com o cenário montado, mormente, quando existe, por exemplo, guerra civil como a que ocorre na Síria (CERCHI, 2017, p. 21), desastres ambientais como o terremoto no Haiti (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 15), a crise econômica na Venezuela (SILVA; SAMPAIO, 2018, p. 734), ou ainda a pandemia do Coronavírus (GRECO, 2020, p. 3). Dessa forma, a aparente tranquilidade do Brasil pode ser modificada, sendo que, a nosso parecer, ela já está se redesenhando, pois podemos lembrar do tratamento dado aos venezuelanos em Roraima quando houve o acirramento dos casos de agressões¹⁷ entre brasileiros e venezuelanos. O inimigo aqui não seria sinônimo de adversário, porque em uma contenda bélica, a outra parte é aquela que merece todo o nosso desprezo e por isso não mereceria dignidade, mesmo que ele esteja em uma situação de miséria profunda.

Assim, para o suposto inimigo valeria o direito atroz e cruel, utilizando-se todas as técnicas possíveis para impedir que ele logre êxito (direito à imigração internacional), uma vez que hipoteticamente vigora a lógica do “matar ou morrer” que imperaria permitir toda sorte de atitudes para preservar o Brasil e os brasileiros, mesmo sob o risco de ferirmos letalmente os arts. 3º, I e 4º, II, VIII, IX e X da Constituição que são os faróis no campo das relações internacionais de nosso país.

Em resumo, paralelo a esse traço, estaríamos sendo seletivos quanto à nacionalidade. Pessoas do norte global (estado-unidenses, canadenses, japoneses, europeus, australianos, por exemplo) são bem vistas e até desejadas, mas outros latino-americanos, africanos, árabes e asiáticos, com exceção de alguns povos, são recepcionados com maus olhos. Estaríamos valorizando certos imigrantes não nacionais como, por exemplo, o jogador de basquete estadunidense, o cantor inglês, o futebolista espanhol, o ator português, o engenheiro alemão, o médico francês, o cientista japonês, o pintor italiano, etc.

De forma geral, haveria um pensamento de rechaço ao imigrante não nacional, mas há também uma cadência utilitarista de permitir e até mesmo incentivar algumas pessoas que possam agregar algum valor, talento ou que estejam circunscritas na prateleira da mão de obra estratégica. Par e passo com essa situação temos em rumo diametralmente oposto a opção de combater pessoas que não sejam “úteis” para a sociedade de trabalho e produção brasileiras.

Outrossim, isso é corroborado pelo nosso mecanismo imigratório internacional a entrada de pessoas para certos postos de trabalho, com cer-

17 In: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/refugiados-venezuelanos-sao-agredidos-e-expulsos-de-tendas-em-roraima.shtml>. Acesso em: 24 dez. 2021.

to perfil social e familiar, direcionando-os para cidades específicas do Brasil. Nisso fica flagrante que o intuito não é de valorização da pessoa imigrante não nacional, mas do processo. Ou seja, a região metropolitana do país escolhido precisa de braços para a indústria naval ou para a construção civil, por exemplo, sendo permitida a entrada de imigrantes não nacionais com essa qualificação.

Em síntese, notamos que estaríamos sendo colonizados pela economia e não conduzidos pela proteção humanitária. Desse modo, seria o livre mercado capitalista que estaria nos orientando, havendo uma concórdia mínima com os direitos humanos.

Considerações finais

Nisso percebemos que o direito de imigrar para o Brasil não é expressamente reconhecido como direito líquido e certo, salvo se houver algum interesse do poder público ou de determinadas entidades particulares, o que acaba facilitando a entrada de certos imigrantes não nacionais.

Entretanto, esse não deveria ser o nosso fio condutor, dado que imigrar deveria ser interpretado como um direito humano, que transcende a previsão expressa na Constituição ou o assento na Lei de Migrações ou em qualquer outro ato legal ou infralegal de nosso ordenamento jurídico. Isso se mostraria correto, porque precisamos ser coerentes com a nossa identidade genética que foi feita conjuntamente com várias culturas que imigraram para o Brasil ao longo de nossa história.

Por certo é nosso dever contribuir com esse direito humano à imigração internacional, conferindo um corpo real à solidariedade social e demais vértices constitucionais de nosso sistema jurídico para que haja efetivamente uma sinergia entre os atores envolvidos no contexto migratório.

Isso acarreta que consagremos leis precisas, entidades migratórias sensíveis com o imigrante não nacional, bem como julgamentos judiciais e administrativos antenados com o enaltecimento dos direitos humanos e de sacralização da proteção das pessoas imigrantes em situação de vulnerabilidade.

Com isso, ratificamos as ideias de Helion Póvoa Neto (2005, p. 12052-12060) bastante elucidativas para entendermos que não devemos tratar os imigrantes não nacionais como párias, e sim, com dignidade. Dado isso, escudamos a tese de que deveria existir o direito à imigração internacional, estando escorado esse ideário na Constituição e na Lei de Migrações.

Em suma, conquanto que temos uma nítida marcha para frente com a Lei 13.455/2017, a Constituição e com o Estatuto dos Refugiados de 1997,

ainda temos uma longa e sinuosa estrada para recebermos, aceitarmos e acolhermos os não nacionais imigrantes. Assim estaríamos abandonando o escopo seletivo e utilitarista, que ainda contamina a entrada de imigrantes não nacionais no Brasil, bem como um possível Direito Internacional do Inimigo na seara migratória internacional.

Referências

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.199/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. Estatuto do Estrangeiro de 1980 ou Lei nº 6.815 de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impressao.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. Lei de Migrações de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.html. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. Lei dos Refugiados de 1997 ou Lei nº 9.474/1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

CAMPOS, Luciene Lemos de; RODRIGUES, Luciano. Migrantes e migrações: Entre a história e a literatura. *Albuquerque: Revista de História*, Campo Grande, v. 3 n. 5 p. 33-49, jan./jun. 2011.

CAVALCANTI, L. *et al. Resumo executivo. imigração e refúgio no brasil. a inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública / Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra 2019.

CERCHI, Bruno Antonio. *Refúgio e políticas públicas de acolhimento: refugiados do conflito sírio em Angra dos Reis e Rio de Janeiro (RJ)*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Políticas) – Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2017.

CHIARETTI, Daniel e SEVERO, Fabiana Galera. *Comentários ao estatuto dos refugiados*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2018.

CHUEIRI, Vera Karam e CÂMARA, Heloísa Fernandes. Direitos humanos em movimento: Migração, refúgio, saudade e hospitalidade. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, nº 36 p. 158/177, jan/jun 2010.

COSTA, Mariana Rezende Maranhão da. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Paradigma imunológico na globalização. Anais do XVIII Congresso Brasileiro de Direito Internacional. In: MENEZES, Wagner (org.). *Direito Internacional em Expansão*. v. 18. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2020, p. 384-398.

FERNANDES, Duval e FARIA, Fernandes Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Rev. Bras. Est. Pop.*, Belo Horizonte, v. 34, n.1, p.145-161, jan./abr. 2017.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende e MASENGU, Sarah Mbuyamba. A inserção de imigrantes congolezes nas relações de trabalho no Rio de Janeiro. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*. Rio de Janeiro, v. 9, p. 521-542, 2020.

FRANÇA. *Carta de Direitos do Homem e do cidadão*. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 7 abr. 2021.

FREITAS, Silviane Meneghetti de. A segurança humana e o resgate de refugiados náufragos sob a perspectiva da proteção internacional dos Direitos Humanos. Anais do XVIII Congresso Brasileiro de Direito Internacional. In: MENEZES, Wagner (org.). *Direito Internacional em Expansão*. v. 18. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2020, p. 442-443.

GRECO, Pedro Teixeira Pinos. O coronavírus e a população refugiada no Brasil: A 'inabilitação para o refúgio' e o princípio do Non Refoulement. *Revista Brasileira de Cultura e Políticas em Direitos Humanos*, Rio de Janeiro, abril 2020.

KERBER, Eduardo da Costa. *A superação do Estatuto do Estrangeiro sob a ótica dos direitos humanos: discutindo a legislação brasileira sobre migrações*. Monografia Jurídica. Porto Alegre. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015, p. 27.

OEA. *Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

ONU. *Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990)*. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/migracoes/convencao-internacional-sobre-a-protecao-dos-direitos-de-todos-os-trabalhadores-migrantes-e-dos-membros-das-suas-familias/>. Acesso em: 7 abr. 2022.

ONU. *Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)*. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

POLETTI, Ivo. Migração – Direito ou subversão? *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Brasília, v. 14, n. 26-27, 2006.

PÓVOA, Helion Neto. O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos “direitos à mobilidade”. *REMHU*, Brasília, v. 16, p. 394-400, 2008.

PÓVOA, Helion Neto. *A descoberta da imigração: O caso italiano e a transição no contexto das migrações internacionais*. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – Universidade de São Paulo, – 20 a 26 de março de 2005.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Glaucia Carvalho. Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, João Carlos Jarochinski e SAMPAIO, Cyntia. As ações decorrentes da migração de venezuelanos para o Brasil – da acolhida humanitária à interiorização. In: ANNONI, Danille (coord.). *Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*, Curitiba: Gedai/UFPR, 2018, p. 734-48.

Recebido em: 10 de fevereiro de 2022.

Aprovado em: 3 de abril de 2022.