Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Curso de Direito

O acesso a direitos por migrantes na nova lei de migração brasileira: um estudo sobre a transição do Estatuto Do Estrangeiro para a Lei n. 13.445/17 e a mudança de paradigma na visão do migrante como sujeito de direitos

Vitória Gabriele Oliveira Nogueira

Orientadora: Profa. Dra.Tatiana Bruhn Parmeggiani Gomes

Brasília-DF

2025

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Tatiana Bruhn Parmeggiani Gomes

Brasília-DF

2025

Vitória Gabriele Oliveira Nogueira

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília - DF, 23 de Junho de 2025.

Banca Examinadora

_____

Profa. Dra. Tatiana Bruhn Parmeggiani Gomes
Orientadora

_____

Prof. Dr. Emmanuel de Nazareth Brasil
Examinador

_____

Profa. Bianca Guimarães Silva
Examinadora

Brasília-DF
2025

Agradecimentos

A gratidão é um sentimento que transborda neste momento tão especial da minha vida. Chegar até aqui não foi uma caminhada fácil, mas foi possível graças ao apoio e a força que eu recebi.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pelos caminhos abertos e por me permitir não apenas sonhar, como também realizar. Sem a Sua presença em minha vida, nada disso seria possível.

À minha mãe, meu maior exemplo de força e cuidado. Tudo o que sou e conquistei até aqui é fruto do seu amor incondicional e do seu apoio constante. Todas as minhas conquistas também são suas.

Ao meu pai, minha irmã, e meu padrasto, agradeço pelo incentivo e pelo apoio que me fortaleceu em momentos decisivos.

Ao meu namorado, agradeço por cada palavra de incentivo e por sempre acreditar tanto em mim. Celebrar essa conquista ao seu lado torna tudo ainda mais especial.

Aos meus amados avós, especialmente ao meu avô Rosely que faleceu no ano passado e que, sem dúvidas, ficaria muito feliz ao ver a sua primeira neta a se formar.

Às minhas amigas Maria Eduarda e Sofia, que foram muito mais do que colegas de faculdade. Agradeço pela amizade, pela troca de aprendizados, risadas e desabafos.

(...) A privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz. (Hannah Arendt, As origens do totalitarismo, 1951)

O acesso a direitos por migrantes na nova lei de migração brasileira: um estudo sobre a transição do Estatuto Do Estrangeiro para a Lei n. 13.445/17 e a mudança de paradigma na visão do migrante como sujeito de direitos

Vitória Gabriele Oliveira Nogueira

Resumo

O presente trabalho analisa as mudanças promovidas pela nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/17) no contexto brasileiro, especialmente no que diz respeito ao acesso a direitos por populações migrantes, em face das atuais dinâmicas dos fluxos migratórios. O estudo compara o novo diploma normativo com o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80) que vigorava desde o regime militar, evidenciando a transição de um modelo centrado na segurança nacional para uma abordagem pautada nos direitos humanos e na dignidade da pessoa migrante. Essa análise é relevante na medida em que busca estabelecer os avanços trazidos pela nova legislação, como a garantia de direitos fundamentais, a facilitação de acesso a serviços públicos e a promoção da integração social, bem como os desafios práticos para a sua efetiva implementação.

Palavras-chave: Lei de Migração; Estatuto do Estrangeiro; migrantes; direitos humanos; direitos fundamentais.

Abstract: This paper analyzes the changes brought by the new Brazilian Migration Law (Law No. 13,445/2017), particularly regarding migrants' access to rights in the context of current migratory flows. The study compares the new legal framework with the former Foreigner Statute (Law No. 6,815/1980), which had been in force since the military regime, highlighting the transition from a model centered on national security to one based on human rights and the dignity of migrants. This analysis is relevant insofar as it seeks to identify the advancements introduced by the new legislation, such as the

guarantee of fundamental rights, improved access to public services, and the promotion of social integration, as well as the practical challenges involved in its effective implementation.

Keywords: Migration Law; Statute of Foreigners; migrants; human rights; fundamental rights.

SUMÁRIO

Introdução ……..10

1. Os principais instrumentos de regulamentação da migração no Direito Internacional e no Brasil ……..12

   1.1 O aspecto da soberania e suas implicações no cenário das migrações globais ……16

   1.2 O histórico normativo da migração no Brasil ……18

2. A transição entre o Estatuto do Estrangeiro e a nova Lei de migração ……...25

   2.1 O migrante como sujeito de direitos na nova Lei de migração ……...32

   2.2 O acesso à saúde e à educação: entre o texto legal e os desafios na sua implementação ……..35

Considerações finais ……53

Referências bibliográficas ……...57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Imigração no Brasil por nacionalidade (1884-1933) 22

Tabela 2 - Imigração no Brasil por nacionalidade (1945-1959) 25

INTRODUÇÃO

A história da humanidade tem sido marcada pelos movimentos migratórios. O nomadismo na pré-história, a título de exemplo, era uma prática comum aos primeiros seres humanos caçadores-coletores, caracterizada pelo contínuo deslocamento com o objetivo de buscar recursos naturais, como alimentos e água, de modo que a transição para um estilo de vida pautado na fixação de um local para viver só se deu com o processo de sedentarismo cerca de 10.000 anos atrás com o desenvolvimento da agricultura.

A migração em sua concepção moderna inicia-se com a Revolução Industrial no século XVIII, quando, por meio da absolutização da propriedade privada e com a implementação de novas tecnologias, houve o crescimento de fenômenos tais como o êxodo rural, exploração do trabalho de homens, mulheres e crianças, além do crescimento e inchaço dos centros urbanos, os quais não dispunham de qualquer infraestrutura de esgotos, transporte, habitação, trabalho, escolas e de serviços comunitários básicos (Zamberlan, 2004, p. 11), o que impulsionou migrações em massa sobretudo para países como os Estados Unidos e outros Estados da Europa.

Já as migrações tidas como contemporâneas ganharam novas roupagens ao longo das últimas décadas, cabendo destacar as migrações Sul-Sul, que ocorrem entre países do Sul Global (América Latina, África e Ásia), regiões que enfrentam desafios econômicos, sociais e políticos semelhantes. Esse tipo de migração se intensificou após a crise econômica de 2007, quando as oportunidades nos países do Norte Global se reduziram, promovendo um aumento das migrações intrarregionais.

Nessa análise, é evidente que a questão atinente à imigração assume um lugar de grande importância no cenário internacional, especialmente diante da crise de refugiados e imigrantes que se apresenta como um dos maiores desafios enfrentados pelos Estados na atualidade, situação que tem gerado a necessidade urgente de adoção de políticas eficazes para o seu enfrentamento.

Sob esse pano de fundo, uma análise da atual política migratória do Brasil se faz necessária na medida em que o país, embora esteja longe de ser o principal destino no contexto das migrações internacionais, ainda se configura como uma importante rota dos fluxos migratórios Sul-Sul. Nessa temática, a nova lei de migrações (Lei 13.445 de 24 de maio de 2017) passou a desempenhar um papel crucial ao

promover uma mudança na forma como o país direciona o seu tratamento aos migrantes.

A lei em questão substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815, de 21 de agosto de 1980), vigente à época da ditadura militar (1964-1985) e pautado na premissa da segurança nacional, de modo a criar uma imagem do imigrante como uma potencial ameaça à ordem interna do país. Nesse contexto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as disposições restritivas do antigo diploma normativo passaram a se revelar totalmente incompatíveis com os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade entre nacionais e não nacionais amplamente amparados no texto da nova Carta Magna.

Diante desse cenário que clamava pela elaboração de um novo diploma legal, quase trinta anos após a promulgação da Constituição, foi promulgada em 24 de maio de 2017 a lei n. 6.815/1980, responsável, conforme pontuado previamente, por promover uma mudança paradigmática no tratamento do migrante que adentra o território brasileiro, assegurando-lhe direitos e garantias fundamentais. Assim, o panorama normativo do país se ajustou às previsões constitucionais de igualdade entre brasileiros e não nacionais, conforme o disposto no art. 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, e ao princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III, da mesma Carta.

Desse modo, o texto da lei n. 6.815/1980 afastou a imagem do imigrante enquanto uma potencial ameaça à ordem interna e o erigiu à condição de sujeito de direitos, apto a circular livremente pelo território nacional, ter acesso à serviços públicos, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, bem como a promoção da sua regularização documental, dentre outros direitos elencados nos rols dos artigos 3º e 4º, cumprindo destacar, ademais, que não se tratam de rols taxativos, de modo que diversos outros direitos podem ser extensíveis às pessoas migrantes.

Diante desse contexto, este estudo se propõe a analisar em que medida a nova Lei de Migração promoveu uma efetiva mudança nas condições de vida dos migrantes, possibilitando o usufruto de direitos, tais como o acesso a serviços públicos de saúde e educação. Para tanto, o trabalho será dividido em três frentes de análise: (i) uma abordagem da regulamentação da migração no cenário internacional, (ii) o exame do panorama histórico das políticas migratórias no Brasil, destacando a transição do Estatuto do Estrangeiro para a Nova Lei de Migração, (iii) a avaliação da efetividade prática da atual legislação na garantia de direitos, com enfoque no acesso a serviços

públicos de saúde e educação, e, por fim, (iv) apontamentos sobre os principais desafios na implementação da nova lei, considerando fatores como a xenofobia e existência de barreiras burocráticas.

A pesquisa adotará o método histórico-comparativo, analisando a transição do Estatuto do Estrangeiro para a Lei n.º 13.445/17 e seus reflexos na política migratória brasileira. Para isso, será realizado um levantamento documental, estatístico e normativo, com base em relatórios de órgãos nacionais e internacionais, bem como associações especializadas, além de apresentar literatura acadêmica pertinente.

1. Os principais instrumentos de regulamentação da migração no Direito Internacional e no Brasil

A expressão direito internacional da migração *(International Migration Law)* foi inicialmente cunhada pelo jurista belga Louis Varlez no ano de 1927 (Varlez, p. 165), definindo-a como o corpo das normas internacionais aplicáveis às migrações. Para o autor, a questão atinente à migração situava-se também no plano internacional, e não deveria ser encarada apenas no âmbito doméstico de cada país, uma vez que dizia respeito a toda a comunidade internacional.

A construção normativa propriamente dita da migração em nível internacional, no entanto, só se deu após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) com o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. O documento foi um marco na história da humanidade ao estabelecer, pela primeira vez, um sistema universal para a proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos, em resposta às atrocidades cometidas durante a Segunda Grande Guerra. Diante disso, a comunidade internacional passou a reconhecer a proteção dos direitos humanos como uma questão de interesse e preocupação global, deixando de ser uma matéria exclusivamente de competência nacional (Piovesan, 2013, p. 65).

Dentro dessa lógica, a Declaração Universal dos Direitos Humanos superou distinções tradicionais entre os indivíduos que se fundamentam em critérios como a nacionalidade ao reconhecer todos os seres humanos como sujeitos de direitos. Parte-se, assim, do pressuposto da existência de uma sociedade universal, na qual se torna inconcebível que um Estado negue a qualquer pessoa essa condição (Trindade, 2012, p. 26).

.

Embora não tenha status de tratado internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos trouxe em seu texto os principais valores da comunidade humana, organizando um conjunto de princípios e prerrogativas que a elevaram à condição de norma consuetudinária do Direito Internacional, refletindo o consenso global acerca dos direitos fundamentais como pilares da justiça e da paz universais e alcançando força normativa, uma vez que atua como parâmetro para avaliar até que ponto os Estados garantem ou violam os direitos dos indivíduos que se encontram sob a sua tutela (Guerra; Tonetto, 2019, p. 53).

No cenário do pós-guerra, essa força normativa se revelava essencial, considerando que os países da Europa enfrentavam um enorme fluxo de pessoas deslocadas e apátridas. Esse cenário de deslocamentos em massa durante o conflito ocorreu tanto pela fuga do avanço nazista quanto pelo deslocamento forçado de pessoas para fazendas e fábricas, onde eram submetidas ao trabalho escravo ou enviadas para campos de concentração (Paiva, 2010, p. 183).

Nessa realidade, de acordo com dados da extinta Organização Internacional de Refugiados (OIR), em julho de 1947 havia cerca de 700.000 refugiados somente na Alemanha e na Áustria, e até junho de 1949, cerca de 418.271 pessoas se encontravam em campos de refugiados nesses países. Dentre esses grupos, havia pouco mais de 104 mil judeus de diferentes nacionalidades, 113.900 poloneses, 93.686 pessoas provenientes da Letônia, Estônia e Lituânia, além de 60.342 ucranianos e 21.271 iugoslavos (Paiva, 2010, p. 185).

Considerando essa conjuntura, um dos aspectos mais relevantes da DUDH foi o reconhecimento do direito à liberdade de movimento, previsto no artigo 13, que garante a todos o direito de permanecer, circular e sair de qualquer país, inclusive do próprio. Importante pontuar, ainda, que embora essa previsão tenha reconhecido o direito de locomoção, permitindo o livre trânsito de pessoas entre fronteiras diversas, não foi suficiente para garantir o direito de se estabelecer em um país que não seja o seu de origem, não abrangendo, portanto, o direito de se fixar residência (Costa, 2018, p. 71).

Um outro ponto de relevância na Declaração foi enunciar os princípios da igualdade e da não discriminação ao prever em seu artigo 2 que todos os indivíduos poderão gozar dos direitos e liberdades elencados no documento, independentemente

de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza ou nascimento. Nesse aspecto, o documento promoveu uma clara equiparação de direitos e garantias assegurados tanto a nacionais quanto a não nacionais, refletindo seu propósito central de consolidar o caráter universal dos direitos humanos. A respeito dessa perspectiva de internacionalização de direitos e de mudança de paradigma no Direito Internacional, Guido Soares pontua:

> Embora os direitos humanos, por sua própria natureza, não possam comportar uma distinção entre indivíduos nacionais e estrangeiros, eles foram, nos primórdios da história de seu desenvolvimento, na forma de normas do "jus scriptum" direitos expressos num sistema jurídico nacional fechado, dentro do qual seria possível comportar uma discriminação entre os nacionais e os estrangeiros. Mas, na medida em que a pessoa humana tem seus direitos definidos em normas internacionais, que desbordam os limites dos ordenamentos jurídicos nacionais, aquela discriminação perde sua razão de ser e, bem ao contrário, torna-se odiosa. À medida que os direitos humanos são definidos em relação a qualquer indivíduo, onde quer que se encontre, no tempo e no espaço, e que são direitos exigíveis de qualquer Estado, fazer discriminação em razão de origem nacional, passa a ser a negação da universalidade da pessoa humana. (Soares, 2004, p. 171).

Convém mencionar, também, que a DUDH prevê o direito de buscar e receber asilo no artigo 14, o qual legitimou a proteção destinada a indivíduos perseguidos por razões políticas, religiosas ou de qualquer outra natureza. Tal previsão abriu caminho para o desenvolvimento de instrumentos jurídicos mais específicos em matéria de refúgio e apatridia, como a Convenção de Genebra sobre Refugiados de 1951, as convenções de 1954 e 1961 que tratam da apatridia, o Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados e o surgimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950.

Ainda no cenário de regulamentação internacional, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 também assegura em seu artigo 12 o direito à liberdade de movimento e residência, bem como a possibilidade de se deixar qualquer país, incluindo o próprio, e a ele retornar. O mencionado dispositivo estabelece que toda pessoa que esteja legalmente no território de um Estado tem o direito de circular livremente e escolher sua residência, salvo restrições previstas em lei. Além disso, o documento prevê que os Estados signatários têm o compromisso de respeitar e assegurar, sem qualquer tipo de discriminação, os direitos previstos no Pacto a todas as pessoas presentes em seu território e sob a sua jurisdição, independentemente de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões, origem nacional ou social, condição econômica, nascimento ou qualquer outra circunstância (art. 2º, n. 1).

Para além do sistema onusiano de Direitos Humanos no âmbito internacional de regulamentação das migrações, é pertinente citar também os sistemas regionais de proteção — europeu, interamericano e africano — que possuem o propósito de internacionalizar os direitos humanos no plano regional (Piovesan, 2013). No contexto interamericano, o Pacto de San José da Costa Rica, principal marco em matéria de direitos humanos, reconhece que os direitos essenciais do homem não decorrem do vínculo com um Estado específico, mas sim da dignidade inerente à pessoa humana, o que justifica uma proteção internacional. Além disso, o artigo 22 estabelece garantias fundamentais em matéria de migração, assegurando o direito de circulação e residência, proibição de expulsões arbitrárias e coletivas, bem como a proteção contra a devolução a países onde o migrante possa sofrer violações de direitos fundamentais.

No que diz respeito ao sistema africano, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul) de 1986, garante em seu artigo 12 direitos fundamentais relacionados à mobilidade, incluindo a liberdade de circulação e residência dentro de um Estado, o direito de sair de qualquer país e retornar ao próprio, e o direito de buscar e obter asilo em caso de perseguição, conforme leis nacionais e convenções internacionais. Além disso, prevê que migrantes legalmente admitidos só podem ser expulsos mediante decisão legal e proíbe a expulsão coletiva, especialmente em casos de discriminação contra grupos raciais, étnicos ou religiosos.

No contexto europeu, por sua vez, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem possui um protocolo específico (protocolo nº 4) destinado a tratar, em seus artigos 2, 3 e 4, acerca da liberdade de circulação, proibição da expulsão de nacionais e proibição de expulsões coletivas de migrantes. O documento garante a todas as pessoas que estejam legalmente no território de um Estado o direito de circular livremente e escolher onde residir. Além disso, assegura o direito de sair de qualquer país, incluindo o próprio.

Dessa forma, observa-se, por um lado, a presença de diversas normas internacionais em matéria de migração, elaboradas especialmente ao longo das últimas décadas no âmbito do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), demonstrando que, do ponto de vista regulatório, a migração em nível internacional encontra amparo. Por outro lado, a questão migratória ainda precisa encarar um outro aspecto central: a discussão em torno da soberania dos Estados, envolvendo o controle de fronteiras e a segurança nacional. Nessa seara, tem sido objeto de amplas discussões no direito das migrações a oposição entre a ideia de liberdade de

deslocamento e de estabelecimento e o direito de cada Estado em poder dispor livremente sobre as suas políticas de fronteiras, escolhendo quem entra e quem sai de seu território, bem como dispondo acerca de quem é apto ou não a adquirir a sua cidadania (Costa, 2018 apud Lopes, 2009).

1.1 O aspecto da soberania e suas implicações no cenário das migrações globais

Historicamente, os países se estruturaram em sistemas internos orgânicos, voltados para si mesmos e com políticas defensivas em relação ao exterior, de modo que durante séculos a relação entre Estados se fundamentou na soberania, na independência e na ingerência nos assuntos internos, configuração que pouco a pouco foi desarranjada em face do desenvolvimento das organizações internacionais a partir da segunda metade do século XIX e de fenômenos de integração regional (Casella, Accioly, Nascimento e Silva, 2012, p. 48).

> Isto é o bastante para deixar claro como se altera estrutural e irreversivelmente o contexto internacional, passando o direito internacional de capítulo, quase estanque do todo, de regulação da convivência de estados quase estanques entre si, para a regulação institucionalizada de questões estruturais, mais e mais reconhecidas como intrinsecamente internacionais. (Casella, Accioly, Nascimento e Silva, 2012, p. 49).

Nessa conjuntura, diante do gradativo surgimento de valores fundamentais da comunidade internacional, dos direitos do homem e da noção de autodeterminação dos povos, a ideia de soberania passou a ser limitada por direitos pertencentes a outros sujeitos de direito internacional, originando obrigações e compromissos tidos como recíprocos entre os países.

> Além disso, haveria amplo consenso para admitir que a interdição de atos de agressão, a proibição do genocídio, as obrigações concernentes à proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, as obrigações ligadas ao direito de autodeterminação dos povos e as obrigações relativas à proteção internacional do meio ambiente constituem exemplos de obrigações que refletem os referidos valores fundamentais. (Casella, Accioly, Nascimento e Silva, 2012, p. 77).

Nesse mesmo sentido, o Direito Internacional dos Direitos Humanos vem se estruturando com base na proteção dos interesses essenciais do ser humano, independentemente de sua nacionalidade ou do seu status político, de forma que a personalidade jurídica do indivíduo ganha destaque e é reconhecida tanto no âmbito do direito interno quanto do internacional. Esse aspecto tem gerado impactos significativos

na evolução do Direito Internacional Público contemporâneo, influenciando diretamente em seus princípios e diretrizes (Trindade, 2012, p. 28).

Ainda nesse viés, o surgimento dos direitos humanos provocou uma alteração na tradicional concepção de Estado soberano a partir da ideia contemporânea de soberania como responsabilidade *(sovereignty as responsibility).* Esse conceito estabelece que um Estado é soberano e apto a integrar a comunidade internacional na medida em que se compromete a resguardar as normas internacionais que se alicerçam na dignidade da pessoa humana. Desse modo, um país que viola os direitos humanos de seus cidadãos e de todos aqueles que encontram-se sob a sua jurisdição, perde a sua legitimidade, possibilitando que a comunidade internacional intervenha a fim de cumprir com as obrigações que não foram observadas (Costa, 2018, p. 72).

Essa concepção de soberania, contudo, mostra-se em grande medida utópica, considerando que ainda prevalece o modelo tradicional baseado na quase absoluta inviolabilidade dos Estados e no poder que estes exercem em determinar suas dinâmicas internas, independentemente de qualquer alinhamento ou compromisso com valores tais como o da dignidade da pessoa humana. Sob esse panorama, muito embora a questão migratória seja amplamente tratada em regulamentos internacionais, os países possuem autonomia (e arbitrariedade) para elaborar as suas próprias políticas migratórias, o que abre margem para a promulgação de legislações migratórias rígidas, fortalecimento do controle das fronteiras e o crescimento da xenofobia e da discriminação, muitas vezes disfarçadas sob o discurso da segurança interna.

Essa ampla liberdade conferida aos países para lidarem com a questão migratória tem privado os migrantes, em diversos lugares ao redor do globo, do status jurídico de cidadãos. Nesse aspecto, nota-se uma clara barreira ao exercício de direitos e liberdades associados a esse status, tendo em vista que a cidadania é comumente associada à ideia de nacionalidade e, consequentemente, ao pertencimento a um Estado-nação, de modo que apenas aqueles que conseguem comprovar documentalmente a existência de um vínculo com um país, são reconhecidos, protegidos e considerados titulares de direitos (Costa, 2018, p. 40).

Em um mundo cada vez mais globalizado, onde a mobilidade humana se intensifica de forma constante, paradoxalmente, erguem-se muros no lugar de pontes,

fortificam-se centros de detenção e se proliferam discursos extremistas que ganham uma adesão assustadora. Essas ações não apenas afastam a visão do migrante enquanto sujeito de direitos, mas também o associam à desordem, insegurança e a problemas sociais, especialmente nos países do Norte Global.

Como bem observa Bauman “Esses nômades – não por escolha, mas por veredicto de um destino cruel – nos lembram, de modo irritante, exasperante e aterrador, a (incurável?) vulnerabilidade de nossa própria posição e a endêmica fragilidade de nosso bem-estar arduamente conquistado” (Bauman, 2017, p. 21), configurando-se, assim, um dilema central no direito internacional da migração, no qual se contrapõem, de um lado, a resistência dos países em acolher imigrantes e refugiados e, de outro, o reconhecimento do direito humano de migrar. Enfrentar essa problemática requer a desconstrução de discursos que criminalizam aqueles que atravessam fronteiras na esperança de uma vida melhor e a promoção de políticas fundamentadas na legitimidade e universalidade desse direito, reafirmando princípios tão valiosos para a comunidade internacional como a dignidade humana e a igualdade entre os povos.

1.2 O histórico normativo da migração no Brasil

A conjuntura global marcada pela tensão entre o acolhimento e a rejeição, também se reflete na trajetória brasileira, cujas políticas migratórias foram moldadas por distintos contextos históricos e interesses político-ideológicos pertencentes a cada época. Nesse sentido, optou-se por uma análise do recorte temporal de 1808 a 2017, por abranger desde a abertura dos portos às nações amigas até a promulgação da Lei n. 13.445/17, permitindo visualizar, de forma ampla e crítica, a trajetória normativa da migração no país.

No contexto do Brasil colonial (1500-1808), os fluxos migratórios foram pouco expressivos em termos de diversidade, sendo predominantemente compostos por imigrantes advindos de Portugal e por escravos trazidos da África. Durante esse período, a coroa portuguesa promoveu incentivos para que colonos portugueses viessem para o país, de modo que alguns vieram de forma provisória, a fim de administrar a colônia e explorar recursos naturais, enquanto outros receberam terras e se estabeleceram de forma permanente. Para além dos colonos subsidiados pela

coroa, também houve um contingente de imigrantes portugueses que ingressaram de forma independente em busca de um futuro melhor (Barbosa, 2003, p. 177).

Já no cenário do Brasil Império, com a chegada da família real portuguesa, a Carta Régia de 28 de janeiro de 1808 assinada por Dom João VI representou um importante marco ao dispor sobre a abertura dos portos às nações amigas de Portugal, possibilitando uma maior circulação de pessoas em nível internacional no território brasileiro.

> Que não só os meus vassallos, mas também os sobreditos estrangeiros possão exportar para os Portos, que bem lhes parecer a beneficio do commercio e agricultura, que tanto desejo promover, todos e quaesquer generos e producções coloniaes, á excepção do Páo Brazil, ou outros notoriamente estancados, pagando por sahida os mesmos direitos já estabelecidos nas respectivas Capitanias, ficando entretanto como em suspenso e sem vigor, todas as leis, cartas regias, ou outras ordens que até aqui prohibiam neste Estado do Brazil o reciproco commercio e navegação entre os meus vassallos e estrangeiros. (Brasil,1808).

Com isso, em 1808 iniciou-se a primeira fase das políticas migratórias brasileiras, conhecida como xenofilia europeia, vigorando até o início da década de 1930. Nessa fase, predominou o objetivo central de povoar o país com o perfil do colono ideal: “trabalhadores brancos e sadios, agricultores exemplares oriundos do meio rural europeu, com todas as boas qualidades do camponês e do artífice, obedientes à lei, dóceis e morigerados e de moral ilibada” (Zamberlan, 2004, p. 31). Esse perfil de colonizador assumiria o papel de trabalhador livre e assalariado, substituindo o trabalhador escravo e contribuindo para a criação de uma política de branqueamento da população brasileira.

Desse modo, no decurso do século XIX, o estímulo à vinda de imigrantes para o Brasil se deu com os objetivos específicos de se promover o fortalecimento da pequena propriedade agrícola, com ênfase nos estados do sul do país, e de introduzir mão de obra branca e livre como alternativa ao negro escravizado nas fazendas de café do Oeste paulista, sendo que nessa última alternativa o Estado deveria recrutar a mão de obra, arcar com os custos da viagem e conduzi-la às fazendas (Oliveira, 2002, p. 15). Para consolidar esse objetivo, o Decreto nº 3.784, de 19 de janeiro de 1867 é um exemplo pertinente de política de financiamento estatal à imigração, dispondo acerca do regulamento das colônias do Estado brasileiro. Nesse ponto, o artigo 28 do mencionado documento estabelecia que cada colônia teria um edifício especial para

receber os colonos recém-chegados, e que estes seriam, durante os dez primeiros dias, sustentados pela coroa (Brasil, 1867).

Já no contexto do Brasil República, o Decreto nº 58-A, de 14 de dezembro de 1889 foi responsável por promover a naturalização dos migrantes residentes no Brasil desde o dia 15 de novembro de 1889 (art. 1º), bem como garantiu aos não nacionais naturalizados os mesmos direitos civis e políticos dos brasileiros natos, permitindo-lhes ocupar todos os cargos públicos, com exceção do de Chefe de Estado (art. 3º).

Nessa mesma linha e reafirmando o objetivo de promover uma política de branqueamento da população brasileira, o Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890 preceituava em seu artigo 1º a livre entrada de "indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas." (Brasil, 1890), e previa, ainda, em seu artigo 2º:

> Art. 2º Os agentes diplomaticos e consulares dos Estados Unidos do Brazil obstarão pelos meios a seu alcance a vinda dos immigrantes daquelles continentes, communicando immediatamente ao Governo Federal pelo telegrapho quando não o puderem evitar.

Em um contexto de grandes mudanças no cenário político do país em razão da transição entre monarquia e governo republicano, a Constituição Republicana de 1891 também trouxe previsões no tocante à política de migração vigente à época. O artigo 72 assegurava a "brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade" (Brasil, 1891). Além disso, o parágrafo 10 do mesmo artigo previa que em tempos de paz qualquer pessoa poderia transitar livremente pelo território nacional ou dele sair, independentemente de possuir passaporte. Essa parte final da previsão, no entanto, foi alterada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, tornando exigível o documento de passaporte para ingresso no país.

O texto constitucional da época previa, ainda, o fenômeno da naturalização tácita, de acordo com o qual, se no período de seis meses o imigrante não manifestasse o desejo de conservar a sua nacionalidade de origem, poderia considerar-se brasileiro naturalizado. Tal disposição privava o migrante de sua

nacionalidade originária, violando não só o direito à liberdade individual, como também princípios do direito internacional (Zamberlan, 2004, p. 35).

Nesse cenário favorável ao ingresso de pessoas advindas de outros países, de acordo com dados oficiais do IBGE, estima-se que cerca de 4.158.717 imigrantes vieram para o Brasil entre 1884 e 1933, sendo esse número majoritariamente composto por italianos (1.412.263), portugueses (1.204.394) e espanhóis (581.718), conforme a tabela:

Tabela 1 - Imigração no Brasil por nacionalidade (1884-1933)

Nacionalidade	Total (1884-1933)
Alemães	170.645
Espanhóis	581.718
Italianos	1.412.263
Japoneses	185.799
Portugueses	1.204.394
Sírios e turcos	98.962
Outros	504.936

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Brasil: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro, 2000. Apêndice: Estatísticas de 500 anos de povoamento. p. 226.

Já no início do século XX, em face da industrialização do país nos grandes centros urbanos como São Paulo, a exploração contínua do imigrante operário e a falta de qualquer proteção e garantia trabalhista fizeram despertar movimentos de resistência influenciados pelo anarquismo e, em um segundo momento, pelo comunismo, de modo que a defesa da ordem passou a assumir protagonismo nas políticas migratórias do Estado brasileiro (Oliveira, 2002, p. 18).

Nesse cenário de ameaças grevistas, foi editada a lei Adolfo Gordo (Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907), a qual dispunha sobre a expulsão de não nacionais do território brasileiro que “por qualquer motivo, comprometter a segurança nacional ou a tranquillidade publica, póde ser expulso de parte ou de todo o territorio nacional.” (Brasil, 1907), além de elencar outras causas cabíveis de expulsão:

> 1ª, a condemnação ou processo pelos tribunaes estrangeiros por crimes ou delictos de natureza commum;
> 2ª, duas condemnações, pelo menos, pelos tribunaes brazileiros, por crimes ou delictos de natureza commum;
> 3ª, a vagabundagem, a mendicidade e o lenocinio competentemente verificados. (Brasil, 1907).

Após a primeira guerra mundial e com a grande depressão de 1929, movimentos nacionalistas ganharam força no Brasil e tornaram um tanto quanto delicada a situação do migrante no país, inaugurando, entre os anos de 1930 e 1969 a fase conhecida como "xenofobia racista" na política migratória nacional. Nessa conjuntura, com o Governo Provisório de Getúlio Vargas, em 1930 são implementadas uma série de medidas restritivas aos migrantes, cabendo citar, a título de exemplo, o que previa o Decreto 19.482, de 12 de dezembro de 1930. O mencionado diploma normativo limitava a entrada de passageiros vindos pela terceira classe, bem como estabelecia a reserva de dois terços de vagas para trabalhadores brasileiros natos no comércio e na indústria.

Ainda nesse cenário, a Constituição de 1934 promulgada sob a liderança de Vargas, implementou em seu texto uma espécie de "sistema de cotas" que limitava o fluxo imigratório de cada país em 2% sobre o número total de nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos (art. 121, § 6º), além de vedar a concentração de migrantes em qualquer ponto do território da União, "devendo a lei regular a selecção, localização e assimilação do alienigena" (Brasil, 1934). Nesse mesmo sentido se orientou o texto constitucional de 1937, mantendo a lógica do sistema de cotas e estabelecendo em seu art. 153 que "A lei determinará a porcentagem de empregados brasileiros que devem ser mantido obrigatoriamente nos serviços públicos dados em concessão e nas empresas e estabelecimentos de indústria e de comércio" (Brasil, 1937).

Na sequência de instrumentos normativos restritivos no decurso do Estado Novo (1937-1945), o Decreto-Lei nº 406 de 4 de maio de 1938 foi de longe o que propôs medidas mais severas e discriminatórias. Logo no seu artigo 1º e respectivos incisos, o Decreto proibia a admissão de indivíduos considerados indesejáveis pelo governo, incluindo pessoas com deficiências físicas "aleijados, mutilados, cégos, surdos-mudos", "indigentes, vagabundos, ciganos, portadores de doenças

infectocontagiosas graves, alcoolistas e toxicômanos", além de indivíduos cuja conduta fosse considerada nociva à ordem pública e à segurança nacional (Brasil, 1938).

Ademais, outro traço marcante do decreto foi determinar no art. 41 que todas as escolas em núcleos, centros ou colônias de imigrantes deveriam ser dirigidas exclusivamente por brasileiros natos. Outrossim, proibia que qualquer desses ambientes pudessem ter denominação em outro idioma que não fosse o português. Essas medidas faziam parte de um propósito que visava enfraquecer a influência cultural dos migrantes e consolidar um nacionalismo autoritário no Brasil à época. A respeito dessa ideologia nacionalista exacerbada, ensina Lúcia Lippi Oliveira:

> A campanha de nacionalização desenvolvida durante o Estado Novo atingiu principalmente as escolas alemãs, japonesas, polonesas e italianas. Atacou-se principalmente o ensino em outra língua, e as escolas foram também obrigadas a assumir a comemoração dos símbolos e datas nacionais brasileiras. A declaração de guerra do Brasil ao Eixo, em 1942, e a presença significativa de alemães, italianos e japoneses no território brasileiro, muitos deles acusados de serem partidários do nazismo e suas associações, incluindo confisco de bens de pessoas desses países radicadas no Brasil (Oliveira, 2002, p. 21)

Um outro diploma normativo a tratar dos migrantes durante o Estado Novo foi o Decreto-Lei 7.967 de 18 de setembro de 1945 que estabelecia uma política migratória que, em um primeiro momento, aparentava abertura à entrada de migrantes sem distinções. No entanto, essa aparente receptividade era refutada pelo artigo 2º, que condicionava a admissão de imigrantes à preservação e ao desenvolvimento das "características étnicas europeias da população", além da defesa do trabalhador nacional, manifestando, assim, um viés seletivo e excludente.

Nesse contexto, cumpre destacar que entre 1945 e 1959 o Brasil recebeu aproximadamente 667.094 imigrantes, número consideravelmente inferior ao registrado no período anteriormente apresentado (1884-1933). Essa redução pode ser interpretada como resultado direto das restrições impostas pela nova legislação e pelo cenário internacional do pós-guerra. No tocante às nacionalidades, os portugueses mantiveram-se na liderança da imigração, com um total de 246.161 imigrantes, seguidos pelos italianos (106.360) e pelos espanhóis (96.268), refletindo a continuidade da forte presença de grupos europeus.

Tabela 2 - Imigração no Brasil por nacionalidade (1945-1959)

Nacionalidade	Total (1945-1959)
Alemães	22.025
Espanhóis	96.268
Italianos	106.360
Portugueses	246.161
Japoneses	34.278
Outros	162.002

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Brasil: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro, 2000. Apêndice: Estatísticas de 500 anos de povoamento. p. 226

Após o período autoritário do Estado Novo, foi promulgada a Constituição de 1946, conhecida por seu caráter democrático e pelo restabelecimento de direitos individuais. No entanto, apesar de representar uma ruptura com o regime anterior, a nova Constituição não trouxe avanços significativos no campo da imigração. Seu texto manteve uma abordagem restritiva ao condicionar a entrada de imigrantes aos interesses nacionais em seu artigo 162, evidenciando a continuidade de uma política migratória pautada em critérios seletivos, ainda marcada por uma perspectiva de controle estatal.

Com a tensão geopolítica instaurada no mundo em razão da Guerra Fria e com o golpe militar de 1964, gradualmente se consolidou no Brasil a lógica de uma política migratória fundamentada na segurança nacional, não apenas por motivos raciais, como também por razões ideológicas que temiam influências comunistas e anarquistas no país. Nesse panorama, a doutrina da segurança nacional serviu como a base teórico-ideológica que sustentou os regimes militares na América Latina e no Brasil, fortalecida por Academias e Escolas de Guerra, onde o papel central das Forças Armadas legitimou-se sob o argumento da luta ideológica contra a ameaça comunista, tendo amplo apoio dos Estados Unidos (Damaceno, 2022, p. 65).

> A política de Washington em relação aos países periféricos da América Latina – em cujo quadro geral se insere o relacionamento com o Brasil – tornou-se um subproduto da Guerra Fria. As ditaduras militares latino-americanas, apoiadas

> pelos EUA, foram mecanismos para frear os movimentos do bloco oriental. No caso particular do Brasil, alinhado ideologicamente aos EUA, o desenvolvimento econômico, o combate ao “perigo comunista” e sua relação com a Doutrina de Segurança Nacional se tornaram tema da mais alta prioridade. (Damaceno. 2022, p. 65)

Sob essa ótica, os militares promulgaram o Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, que estabelecia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. A redação do artigo 5º confirma a concepção vigente à época ao dispor que não será concedido visto ao não nacional considerado nocivo à “ordem pública” e ao estabelecer no art. 73, caput, a possibilidade de expulsão daquele que de qualquer forma atentar contra “a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interêsses nacionais.” (Brasil, 1969). O Decreto vigorou por quase onze anos até ser revogado pela Lei 6.815, de 21 de agosto de 1980, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, principal marco legal sobre migrações no país entre o período de 1980 a 2017.

2. A transição entre o Estatuto do Estrangeiro e a nova Lei de Migração

Na vigência do governo militar (1964-1985), a Lei 6.815, de 21 de agosto de 1980, regulamentada pelo Decreto nº 88.715, de 10 de dezembro de 1981, foi redigida com o propósito de estabelecer a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, instituir o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e atender, precipuamente, aos propósitos da “segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (Brasil, 1980).

O antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980) se fundamentava em três eixos principais: mobilização, seleção e localização. Nessa estrutura, o Estado autoritário exercia poder soberano para admitir não nacionais conforme as suas prioridades e interesses e, após a entrada no país, esses indivíduos eram rigidamente monitorados pelo poder público e submetidos a inúmeras normas restritivas (Costa, 2018, p. 157).

Dentre os seus aspectos mais característicos, destaca-se o fato de o texto da lei conferir uma ampla arbitrariedade para a atuação do Estado, valendo-se de termos genéricos e imprecisos, tais como “interesses nacionais” e “conveniência”, sem definir com clareza limites ou critérios objetivos para a sua incidência. Essa falta de precisão

permitia uma interpretação arbitrária por parte dos agentes públicos da época, frequentemente utilizada para justificar restrições à permanência e ao usufruto de direitos básicos pelos migrantes no país.

Nesse contexto que legitimava a atuação estatal arbitrária, o artigo 65, caput, do Estatuto evidenciava a ampla liberdade concedida ao governo para expulsar não nacionais considerados uma ameaça, estabelecendo que a expulsão poderia ocorrer por diversos motivos, incluindo a prática de qualquer "ato contrário à segurança nacional, à ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais" (Brasil, 1980). No entanto, confirmando a tendência de imprecisão de algumas expressões presentes na lei, a definição desses atos era vaga, permitindo ao governo militar classificar qualquer indivíduo como uma possível ameaça e iniciar o seu processo de expulsão.

Ademais, a lei continha diversos dispositivos que criavam barreiras à integração do imigrante na sociedade brasileira. A título de exemplo, o artigo 106 e seus incisos estabelecia limitações ao direito de propriedade e vedava, dentre tantas outras questões, a atuação ativa em sindicatos e associações profissionais. Nesse mesmo sentido, o artigo 107 proibia ao migrante o exercício de qualquer atividade de natureza política, bem como vedava a sua ingerência direta ou indiretamente “nos negócios públicos do Brasil” (Brasil, 1980).

Para além das muitas proibições formais adstritas ao texto da lei, esses indivíduos não dispunham de qualquer garantia processual, de modo que aqueles que eram enquadrados como suspeitos de subversão eram detidos sem direito a um devido processo legal, sendo interrogados, torturados, assassinados, deportados ou expulsos, independentemente da existência de um processo administrativo adequado (Damaceno, 2022, p. 69).

No âmbito dessa realidade, a migração foi encarada sob o viés da crimigração, fenômeno que se caracteriza pela intersecção entre política criminal e política migratória, amplamente utilizado nos Estados Unidos e em países da Europa e que comumente associa migração ao terrorismo e ao crime organizado. Nesse contexto, a crimigração é apontada por Ana Luisa Zago de Moraes não como uma tendência no Brasil no sentido de criminalizar as migrações, mas como um evento que se configurou de forma reflexa por influência do regime instituído durante a vigência do Estatuto do

Estrangeiro e da manutenção de problemáticas como a guerra às drogas (Moraes, 2015, p. 315).

Essa conjuntura de criminalização da migração relegou os migrantes à condição de não sujeitos de direito, indignos de reconhecimento da condição de cidadãos e privados de garantias asseguradas em tratados internacionais de direitos humanos os quais o Brasil já era signatário à época. Desse modo, se consolidou no país um verdadeiro estado de exceção para os não nacionais, por meio de normas que impuseram a exclusão de direitos especialmente àqueles legalmente classificados como “indesejáveis”, tornando sua permanência no território brasileiro irregular e precária e resultando na total submissão à exploração econômica, à possibilidade de aprisionamento, deportação e expulsão, seguindo uma lógica já enraizada em políticas migratórias da Primeira República e da Era Vargas (Carneiro, 2018, p. 61).

> Tradicionalmente, o regime de exceção recai sobre os denominados “estrangeiros indesejáveis”, que, nos termos da Lei 6.815/80 (BRASIL, 1980), são todos os imigrantes que não possuem as qualificações especiais determinadas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão administrativo vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, que tem a função de definir, por meio de Resoluções Normativas com “força de lei”, a política migratória do Estado brasileiro. (Carneiro, 2018, p. 62).

Com a redemocratização do Brasil e a subsequente promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um avanço significativo na constitucionalização dos direitos humanos no país. Ao ampliar e garantir direitos fundamentais, a nova ordem constitucional fortaleceu a proteção de grupos vulneráveis e reafirmou a centralidade dos direitos humanos no ordenamento jurídico interno. Reconhecida como a constituição mais detalhada e abrangente sobre o tema na história do país, a Carta de 1988 também se destaca internacionalmente como uma das mais avançadas na proteção e promoção dos direitos humanos (Piovesan, 2013, p. 85).

> A nova topografia constitucional inaugurada pela Carta de 1988 reflete a mudança paradigmática da lente *ex parte principe* para a lente *ex parte populi*. Isto é, de um Direito inspirado pela ótica do Estado, radicado nos deveres dos súditos, transita-se a um Direito inspirado pela ótica da cidadania, radicado nos direitos dos cidadãos. A Constituição de 1988 assume como ponto de partida a gramática dos direitos, que condiciona o constitucionalismo por ela invocado. Assim, é sob a perspectiva dos direitos que se afirma o Estado e não sob a perspectiva do Estado que se afirmam os direitos. (Piovesan, 2013, p. 90)

Sob essa perspectiva, o texto Constitucional de 1988 representou uma ruptura histórica entre um Brasil marcado pela dura realidade do autoritarismo e abriu caminho para um novo Brasil, fundado nos princípios do Estado Democrático de Direito, com

poderes limitados e orientado por valores humanistas. Esse novo paradigma valoriza as diversidades culturais e promove o repúdio a todas as formas de violência, a partir de uma concepção que reconhece e afirma a humanidade de todos os indivíduos (Moraes, 2015, p. 201). Considerando esse compromisso firmado pela Constituição com valores humanistas e com a dignidade da pessoa humana, Ana Luisa Zago de Moraes assinala:

> O compromisso com valores humanistas pela Constituição de 1988 é uma indicação da aposta no humano, o que equivale à atuação positiva, tanto do poder estatal quanto dos particulares, primando pela dignidade, liberdade e responsabilidade. A previsão constitucional desse compromisso extrai-se da leitura do Preâmbulo e, logo em seguida, do Título I, “Dos Princípios Fundamentais”, em que consta, no art. 1°, III, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a “dignidade da pessoa humana”, somada à reiteração desse fundamento em partes específicas do texto constitucional. Daí porque, seguindo a tendência do constitucionalismo contemporâneo, no Brasil, a dignidade da pessoa humana é valor fundamental da ordem jurídica, princípio e norma que baseia e informa toda a ordem constitucional, conferindo-lhe unidade de sentido e legitimidade. (Moraes, 2017, p. 201)

A centralidade da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988 manifesta-se já no inciso III do artigo 1º, que a consagra como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Além disso, a CRFB/88 consagrou o princípio da igualdade formal no caput do artigo 5º, responsável por introduzir, sem distinções de qualquer natureza, a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade para brasileiros e estrangeiros residentes no país. Acerca desse último aspecto, é pertinente mencionar que apesar de o texto da Constituição fazer menção apenas aos estrangeiros residentes no Brasil, já é de entendimento pacificado o fato de que tais direitos também são aplicáveis aos não residentes no território nacional. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) no HC 94016 de relatoria do Ministro Celso de Mello:

> EMENTA: "HABEAS CORPUS" - SÚMULA 691/STF - INAPLICABILIDADE AO CASO - OCORRÊNCIA DE SITUAÇÃO EXCEPCIONAL QUE AFASTA A RESTRIÇÃO SUMULAR - ESTRANGEIRO NÃO DOMICILIADO NO BRASIL - IRRELEVÂNCIA - CONDIÇÃO JURÍDICA QUE NÃO O DESQUALIFICA COMO SUJEITO DE DIREITOS E TITULAR DE GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - PLENITUDE DE ACESSO, EM CONSEQÜÊNCIA, AOS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA DA LIBERDADE - NECESSIDADE DE RESPEITO, PELO PODER PÚBLICO, ÀS PRERROGATIVAS JURÍDICAS QUE COMPÕEM O PRÓPRIO ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE DEFESA - A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS OF LAW" COMO EXPRESSIVA LIMITAÇÃO À ATIVIDADE PERSECUTÓRIA DO ESTADO (INVESTIGAÇÃO PENAL E PROCESSO PENAL) - O CONTEÚDO MATERIAL DA CLÁUSULA DE GARANTIA DO "DUE PROCESS" - INTERROGATÓRIO JUDICIAL - NATUREZA JURÍDICA - MEIO DE DEFESA DO ACUSADO - POSSIBILIDADE DE QUALQUER DOS LITISCONSORTES PENAIS PASSIVOS FORMULAR

> REPERGUNTAS AOS DEMAIS CO-RÉUS, NOTADAMENTE SE AS DEFESAS DE TAIS ACUSADOS SE MOSTRAREM COLIDENTES - PRERROGATIVA JURÍDICA CUJA LEGITIMAÇÃO DECORRE DO POSTULADO CONSTITUCIONAL DA AMPLA DEFESA - PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (PLENO) - MAGISTÉRIO DA DOUTRINA - CONSTRANGIMENTO ILEGAL CARACTERIZADO - "HABEAS CORPUS" CONCEDIDO "EX OFFICIO", COM EXTENSÃO DE SEUS EFEITOS AOS CO-RÉUS. DENEGAÇÃO DE MEDIDA LIMINAR - SÚMULA 691/STF - SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS QUE AFASTAM A RESTRIÇÃO SUMULAR. (...) O SÚDITO ESTRANGEIRO, MESMO AQUELE SEM DOMICÍLIO NO BRASIL, TEM DIREITO A TODAS AS PRERROGATIVAS BÁSICAS QUE LHE ASSEGUREM A PRESERVAÇÃO DO "STATUS LIBERTATIS" E A OBSERVÂNCIA, PELO PODER PÚBLICO, DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS". - O súdito estrangeiro, mesmo o não domiciliado no Brasil, tem plena legitimidade para impetrar o remédio constitucional do "habeas corpus", em ordem a tornar efetivo, nas hipóteses de persecução penal, o direito subjetivo, de que também é titular, à observância e ao integral respeito, por parte do Estado, das prerrogativas que compõem e dão significado à cláusula do devido processo legal. - A condição jurídica de não-nacional do Brasil e a circunstância de o réu estrangeiro não possuir domicílio em nosso país não legitimam a adoção, contra tal acusado, de qualquer tratamento arbitrário ou discriminatório. Precedentes. - Impõe-se, ao Judiciário, o dever de assegurar, mesmo ao réu estrangeiro sem domicílio no Brasil, os direitos básicos que resultam do postulado do devido processo legal, notadamente as prerrogativas inerentes à garantia da ampla defesa, à garantia do contraditório, à igualdade entre as partes perante o juiz natural e à garantia de imparcialidade do magistrado processante.(HC 94016, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 16-09-2008, DJe-038 DIVULG 26-02-2009 PUBLIC 27-02-2009 EMENT VOL-02350-02 PP-00266 RTJ VOL-00209-02 PP-00702)

Outrossim, a CRFB/88 elencou dentre os incisos do artigo 5º a liberdade de locomoção em território nacional em tempos de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (inciso XV), e vedou a possibilidade de concessão de extradição ao estrangeiro em razão de crime político ou de opinião (inciso LII). Nesse cenário, é importante destacar, ainda, a previsão do § 2º do art. 5º ao dispor que os direitos e garantias previstos constitucionalmente não se exaurem no rol do mencionado artigo, estendendo-se também aos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.

> Dessa cláusula constitucional aberta se extrai a natureza materialmente constitucional dos direitos fundamentais previstos em tratados internacionais, que passam a integrar o bloco de constitucionalidade, o que justifica estender a esses direitos o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais. Assim, a Constituição de 1988 promoveu a abertura aos direitos humanos, o que consiste na possibilidade de expansão do rol de direitos humanos necessários e fundamentais a uma vida digna. Ficou consolidado, a partir do texto constitucional, a não exauribilidade dos direitos humanos, sendo meramente exemplificativo o rol de direitos previstos na Constituição e nos tratados internacionais e não excludente do reconhecimento futuro de outros direitos, exsurgentes assim que as necessidades sociais os exijam. (Moraes, 2015, p. 203).

Nesse contexto de ampliação e universalização dos direitos fundamentais, a vigência do Estatuto do Estrangeiro revelou-se incompatível com a nova ordem

constitucional, dado o seu viés restritivo e sua tendência à criminalização da imigração. No entanto, mesmo em face dessa incompatibilidade com os princípios constitucionais, o Estatuto permaneceu em vigor por mais 30 anos após a constitucionalização do país, direcionando a política migratória brasileira sob o enfoque da segurança nacional, como um resquício do regime militar que sobreviveu ao processo de redemocratização.

As discussões em torno da necessidade de elaboração de um novo marco regulatório da questão migratória no país envolveram uma ampla mobilização da sociedade civil, coletividades de imigrantes, acadêmicos, organismos internacionais, órgãos governamentais e parlamentares, com destaque para a criação da Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, autora do anteprojeto de Lei de Migrações e da realização da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio ocorrida em 30 de maio e 1º de junho de 2014 (Damaceno, 2022, p. 73).

A primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR) teve apoio de organizações internacionais como a ONU, da Organização Internacional para as Migrações (OIM), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O propósito da sua realização foi a busca por reconhecer e fortalecer a imagem do imigrante não como objeto de controle estatal, mas como sujeito de direitos, além de debater a integração da realidade migratória aos serviços públicos, qualificar e expandir o atendimento, eliminar barreiras de acesso e aprimorar mecanismos de proteção humanitária, como refúgio e asilo. Além disso, propôs estratégias para garantir a rápida inserção dos migrantes, o apoio ao emigrante brasileiro retornado e a manutenção dos vínculos de cidadania dos brasileiros no exterior (COMIGRAR, 2014).

Com esse fito, a coordenação da Conferência organizou os debates em torno de cinco eixos principais, sendo eles (1) Igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos; (2) Inserção social, econômica e produtiva; (3) Cidadania cultural e diversidade; (4) Abordagem de violações de direitos e meios de proteção e (5) Participação social e cidadã, transparência e dados.

> As reivindicações, recomendações e propostas apresentadas pelos participantes nas Conferências preparatórias foram submetidas ao debate e complementação do conjunto de delegados na 1ª COMIGRAR, e se encontram sistematizadas no documento denominado “Caderno de Propostas Pós-Etapa Nacional – 1 a COMIGRAR” (BRASIL, 2014). O documento foi encaminhado tanto à Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, responsável pela elaboração do Anteprojeto da Lei de Migrações, quanto aos parlamentares no período de tramitação da do Projeto de Lei e contribuíram para que houvesse melhoramentos substanciais no texto legal. (Damaceno, 2022, p. 75)

Vale destacar que existiram discussões envolvendo projetos de lei anteriores, mas que se deram de forma morosa e sem muito progresso, a exemplo do PL nº 5.565/2009 que, embora apresentasse dentre os seus objetivos a revogação do Estatuto do Estrangeiro, manteve em sua essência características típicas da visão fundada na segurança nacional (Oliveira, 2017, p. 173). Por outro lado, o PL nº 288/2013 de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, apresentado ao Senado Federal, representou um importante avanço nessa seara, uma vez que se consolidou como o projeto que deu origem à nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017).

O Projeto de Lei nº 288/2013 foi elaborado sob a premissa de que o imigrante deveria ser tratado como destinatário final da legislação, garantindo-lhe respeito, promoção dos direitos humanos e proteção contra discriminação, xenofobia e racismo, além de reafirmar a não criminalização da imigração (Brasil, 2013). Nesse contexto, o projeto dispunha sobre os direitos e deveres do migrante no Brasil, regulamentando a entrada e permanência de não nacionais no país e revogando, em parte, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). A proposta também estabelecia os tipos de visto necessários para ingresso no território nacional, bem como os procedimentos para repatriação, deportação e expulsão. Além disso, tipificava o crime de tráfico internacional de pessoas para fins de migração e previa infrações administrativas relacionadas à entrada irregular no país, entre outras disposições.

Após sua tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 288/2013 foi aprovado, dando origem à Lei nº 13.445/2017, sancionada pelo então Presidente da República, Michel Temer, em 24 de maio de 2017. A nova legislação, que entrou em vigor 180 dias após sua aprovação e contou com um total de 30 vetos presidenciais, foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.

O referido decreto vetou diversos dispositivos anteriormente previstos na lei, destacando-se o veto à anistia para pessoas migrantes em situação irregular no país até 6 de julho de 2016 e à revogação das expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988. Além disso, também foi vetada a previsão que permitiria a imigrantes ocuparem cargos, empregos e funções públicas ou ingressarem no país mediante aprovação em concurso público. Diante desses e de outros vetos, o decreto regulamentador nº 9.199/17 se mostrou dissociado do debate que acompanhou a elaboração da nova lei, desvirtuando seu espírito e representando uma ameaça a conquistas históricas (Costa, 2018, p. 167).

No entanto, mesmo diante desse aspecto, em sua essência a nova lei de migrações representou um avanço significativo em relação ao antigo Estatuto do Estrangeiro, rompendo com a lógica circunscrita à ordem pública e a segurança interna e instituindo um novo paradigma fundamentado nos direitos humanos. O imigrante anteriormente classificado como uma potencial ameaça ao Estado passa a ser reconhecido como sujeito de direitos, em conformidade com os ditames da Carta Constitucional de 1988 e com princípios internacionais. Essa mudança de perspectiva não apenas redefine a forma como o Estado enxerga os não nacionais, como também contribui para a construção de uma sociedade mais inclusiva, na qual a importância da diversidade cultural é reconhecida e os direitos fundamentais alcançam a todos, independentemente da nacionalidade.

2.1 O migrante como sujeito de direitos na nova Lei de Migração

Em razão do seu propósito humanitário, a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) estabeleceu um marco na política migratória brasileira ao reconhecer direitos e garantias aos não nacionais, rompendo com séculos de uma abordagem migratória voltada para a ocupação territorial, o branqueamento da população e a segurança nacional. Assim, a nova legislação revela-se mais progressista ao adotar como fundamentos a dignidade humana, a não discriminação e a prevalência dos direitos humanos, a partir da premissa de que o Estado tem obrigações com a pessoa migrante, ao mesmo tempo em que estabelece direitos e deveres aplicáveis aos sujeitos das migrações internacionais (Claro, 2020, p. 45).

Em um primeiro ponto de análise, o novo diploma normativo trouxe uma importante e inovadora distinção entre as figuras do imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e do apátrida, um aspecto que o antigo Estatuto do Estrangeiro não trazia em seu texto ao tratar unicamente do indivíduo classificado como “estrangeiro”. Nesse sentido, a definição dos sujeitos destinatários da lei é um instrumento importante não somente para fins de trazer uma explicação sobre os grupos a serem abrangidos pela proteção da norma, como também visando a interpretação da lei para quem irá aplicá-la (Claro, 2020, p. 43).

Nos termos da nova lei, o imigrante é a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil. Por outro lado, o emigrante é o brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior. O conceito de residente fronteiriço abrange a pessoa

nacional de país limítrofe ou apátrida que mantém residência habitual em município fronteiriço de país vizinho. Já o visitante é definido como a pessoa nacional de outro país ou apátrida que ingressa no Brasil para estadas de curta duração, sem intenção de se estabelecer no território nacional. Por fim, o apátrida é aquele que não é considerado como nacional por nenhum Estado, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954.

Além disso, a lei introduziu os princípios e garantias norteadoras da nova política migratória brasileira. Nessa perspectiva, o art. 3º e seus incisos preveem os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (inciso I), repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (inciso II), não criminalização da migração (inciso III), promoção de entrada regular e de regularização documental (inciso IV), acolhida humanitária (inciso IV), desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil (inciso V), direito a reunião familiar (inciso VI) e igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares (inciso VII), dentre outras diretrizes.

Merece destaque especial, ainda, o art. 4º ao dispor acerca dos direitos dos migrantes. O artigo estabelece a igualdade entre migrantes e brasileiros, além da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como instituindo direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos (inciso I), a liberdade de circulação em território nacional (inciso II) e a reunião familiar com cônjuge, companheiro, filhos, familiares e dependentes (inciso III). Também prevê medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e violações de direitos (inciso IV), o direito de transferir recursos para o exterior conforme a legislação vigente (inciso V), a liberdade de reunião para fins pacíficos (inciso VI) e o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos (inciso VII).

O migrante tem ainda o direito de acesso à saúde, assistência e previdência social sem discriminação (inciso VIII), amplo acesso à justiça e assistência jurídica gratuita para hipossuficientes (inciso IX) e educação pública sem distinção de nacionalidade ou condição migratória (inciso X). No campo trabalhista, são garantidas a aplicação das normas de proteção ao trabalhador e o cumprimento de obrigações contratuais sem discriminação (inciso XI). Além disso, a lei prevê isenção de taxas mediante comprovação de hipossuficiência econômica (inciso XII), o direito de acesso à informação e confidencialidade dos dados pessoais (inciso XIII), a possibilidade de abertura de conta bancária (inciso XIV) e o direito de sair, permanecer e reingressar no

país, mesmo com pedido de residência pendente (inciso XV). Por fim, assegura o direito de ser informado sobre as garantias para regularização migratória (inciso XVI).

É cabível mencionar, ademais, a previsão atinente aos residentes fronteiriços, ao possibilitar, mediante requerimento, a concessão de autorização para a realização de atos da vida civil (artigo 23), visando facilitar a circulação e a integração social e econômica de indivíduos que residem em zonas fronteiriças, reconhecendo a especificidade de tais localidades. O parágrafo primeiro do artigo 24 reforça esse objetivo ao assegurar o gozo das garantias e dos direitos previstos no regime geral da Lei de Migração, promovendo, assim, um tratamento mais isonômico.

Outro avanço significativo foi a previsão do direito à reunião familiar no artigo 37 e seus incisos, que garante a cônjuges, companheiros, filhos, enteados e outros dependentes o acesso à autorização de residência, a fim de promover a unidade familiar e a integração social. Esse direito revela-se fundamental para evitar a separação de imigrantes do seu núcleo familiar, preservando aspectos como a estabilidade emocional e social, uma vez que a separação forçada pode gerar isolamento e obstáculos à adaptação, enquanto a manutenção da convivência entre os familiares fortalece os vínculos afetivos e culturais, tornando menos solitário o processo de inserção no novo país.

Outrossim, merece destaque o instituto da acolhida humanitária, um dos princípios fundamentais que norteiam a política migratória brasileira. Nesse ponto, o artigo 14, parágrafo terceiro da lei prevê a concessão de visto temporário para fins de acolhida humanitária, o qual pode ser concedido “ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses” (Brasil, 2017).

Em face desses e de outros avanços significativos introduzidos pela nova lei, é essencial que seja desempenhada uma análise mais detalhada sobre a perspectiva da efetividade de acesso a direitos pelas pessoas migrantes no cenário brasileiro, com enfoque em serviços públicos de saúde e educação, em consonância com o rol de direitos elencados nos incisos VIII e X do artigo 4º do novo diploma legal.

2.2 O acesso à saúde e à educação: entre o texto legal e os desafios na sua implementação

Sob o viés da saúde pública, muito embora a migração não se configure, por si só, um fator de risco, as condições enfrentadas pelas pessoas migrantes ao longo das diferentes etapas do processo migratório, como a pré-partida, o deslocamento, o trânsito, a chegada ao destino, a integração e, em alguns casos, o retorno, podem torná-las particularmente mais expostas a situações que colocam em risco sua saúde física e mental. Nessa perspectiva, o pleno acesso a serviços públicos de saúde são essenciais, uma vez que a manutenção de sua saúde e do seu bem estar são condições fundamentais para que os imigrantes possam exercer suas atividades e contribuir social e economicamente para o desenvolvimento de suas famílias, comunidades de origem e de acolhida. (OIM, 2022).

Em primeiro plano, é relevante pontuar que o texto Constitucional de 1988 reconhece o direito à saúde como um direito fundamental positivado em seu artigo 196, de acordo com o qual “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988).

A fim de atender a esse propósito, em 1990 foi instituído por meio da Lei nº 8.080/1990 o Sistema Único de Saúde (SUS), fundamentado, dentre outros princípios e diretrizes, na universalidade e na igualdade de assistência, visando assegurar um cuidado contínuo e articulado e abrangendo ações preventivas e curativas, conforme as necessidades de cada caso (Branco, Gonet, 2024, p. 47).

> Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:
>
> I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;
>
> (...)
>
> IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

Ademais, a Lei orgânica do SUS (Lei nº 8.080/1990) contempla a questão atinente ao acesso à saúde por imigrantes ao trazer em seu artigo 35 critérios acerca da transferência de recursos para os Estados, municípios e Distrito Federal levando em

consideração aspectos como o perfil demográfico da região (inciso I) e perfil epidemiológico da população (inciso II), e prevê, ainda, em seu parágrafo segundo que nos casos em que Estados e Municípios estejam sujeitos a notório processo de migração, os critérios demográficos serão ponderados por outros indicadores de crescimento populacional, em especial o número de eleitores registrados (Brasil, 1990).

Considerando esse ponto e tendo os princípios da universalidade, da integralidade e da equidade de assistência como premissas que norteiam o Sistema, é inequívoco que o texto da mencionada lei assegura que todos aqueles que se encontram no território brasileiro possuem o direito de livre acesso ao SUS, independentemente de sua nacionalidade ou de apresentarem um vínculo formal com o país (Branco, Branco, 2024, p. 48). Tal concepção de que a saúde gratuita é um direito dos migrantes inseridos no contexto brasileiro foi expressamente reconhecida no artigo 4º, inciso VIII, da Lei nº 13.445/17, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória, conforme já pontuado anteriormente. Acerca desse paradigma, aduzem Pedro Henrique Gonet e Paulo Gonet:

> Dentre os direitos titularizados por todo indivíduo que se encontra em território brasileiro, independentemente de nacionalidade ou situação migratória, destaca-se aquele à saúde, alçada à condição de direito fundamental pelo constituinte de 1988, sob a inspiração dos ideais de fraternidade e de solidariedade social. Além da proteção formal assegurada no texto constitucional, arquitetou-se no Brasil, um arrojado programa de atendimento sanitário a todas as pessoas, nacionais ou não, que procurassem apoio médico no território nacional. Para isso, o constituinte convocou as três esferas da Federação para implementar o Sistema Único de Saúde (SUS), uma das marcas mais insignes da Constituição em vigor, que a singularizou na história constitucional brasileira e lançou o país à audácia das grandes investidas humanitárias internacionais. (Branco, Gonet, 2024, p. 45)

Dentro dessa realidade, é relevante observar inicialmente que 11 dos 26 estados brasileiros fazem fronteira com 10 países, sendo eles Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela e Guiana Francesa. Considerando esse aspecto, tal configuração geográfica aumenta expressivamente o fluxo transfronteiriço de pessoas nessas regiões, de modo que a busca por serviços públicos de saúde se dá de forma expressiva.

Nesse contexto, surgem desafios concretos para os municípios localizados nessas zonas limítrofes, especialmente no que diz respeito à capacidade de atendimento do sistema de saúde. Observa-se que alguns municípios atendem a essa demanda conforme o nível de complexidade envolvido, enquanto outros se recusam a prestar esse serviço muitas vezes de forma discricionária. Nessa conjuntura, a principal

preocupação das administrações municipais diz respeito à limitação orçamentária para atender a essa demanda, uma vez que os recursos são repassados com base no critério per capita, ou seja, conforme o número de habitantes oficialmente residentes no município, excluindo, portanto, tanto os não nacionais fronteiriços quanto os brasileiros que vivem do outro lado da fronteira (Branco, Torronteguy, 2013, p. 936).

Outrossim, cabe mencionar que o Cartão Nacional de Saúde (CNS), documento de identificação de usuários do SUS, é comumente exigido pelos órgãos de saúde para que o usuário possa agendar consultas, exames e realizar outros procedimentos (Branco, Gonet, 2024, p. 52). A problemática em torno dessa questão reside no fato de que se exige, dentre a documentação para a sua emissão, um comprovante de endereço do município em que se busca atendimento. Assim, o Cartão SUS só pode ser oficialmente requerido por migrantes que comprovem domicílio no país, obstaculizando o requerimento por aqueles que se encontram no Brasil de modo transitório ou que ainda estão tentando se estabelecer. Tal regra representa uma clara violação ao exercício do direito fundamental à saúde e à dignidade da pessoa humana preconizados pelo texto constitucional, criando obstáculos ao atendimento médico de caráter público não apenas nas regiões fronteiriças, como também em todo o território nacional.

> O direito à saúde é uma garantia indissociável do direito à vida, a negação do atendimento a esses estrangeiros fere não apenas os princípios constitucionais como também os tratados firmados pelo Brasil, entre eles o Pacto de San José da Costa Rica, que é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, do qual o Brasil é signatário, e estabelece em seu art.4º, item 1: “Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção.” (Branco, Torronteguy, 2013, p. 941).

Ainda sob o panorama das regiões fronteiriças, em 2005 o Ministério da Saúde instituiu por meio da Portaria nº 1.120 de 6 de julho de 2005, o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS Fronteiras), com os objetivos de “promover a integração de ações e serviços de saúde na região de fronteiras e contribuir para a organização e fortalecimento dos sistemas locais de saúde” (Brasil, 2005). O sistema tinha como objetivo abranger um total de 121 municípios localizados entre Brasil e Argentina, bem como Paraguai e Uruguai, dividindo-se em três fases:

> Art. 2º Estabelecer que a execução dos SIS FRONTEIRAS compreende as seguintes fases, a ser realizada em cada município:
>
> I - Fase I – Realização do Diagnóstico Local de Saúde, quali-quantitativo; e elaboração do Plano Operacional;
>
> II - Fase II – Qualificação da gestão, serviços e ações, e implementação da rede de saúde nos municípios fronteiriços; e

No entanto, com o passar do tempo o projeto apresentou resultados inferiores aos previstos inicialmente e acabou sendo gradualmente desarticulado. Isso ocorreu, dentre outros fatores, diante da demanda por uma ampliação que ultrapassasse os limites nacionais, considerando as especificidades das regiões de fronteira, ao invés de apenas delegar responsabilidades aos gestores locais sem dispor do suporte institucional e financeiro necessário a fim de fortalecer a gestão municipal da saúde nessas regiões. Ademais, outro fator que enfraqueceu o SIS Fronteiras foi a frequente substituição da gestão à frente do programa, o que acabou lhe conferindo um caráter predominantemente burocrático e associado à área financeira das administrações municipais (Nogueira, Fagundes, 2014, p. 255).

Em relação a uma análise mais geral da realidade brasileira, dados de 2020 do programa MigraCidades — uma parceria entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) — revelam um panorama acerca do acesso a serviços públicos de saúde em diversas localidades brasileiras. A pesquisa foi realizada nos estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, bem como nas cidades de Rio de Janeiro (RJ), Belém (PA), Curitiba (PR), São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS). Além dessas, participaram do estudo os municípios de Corumbá (MS), Dourados (MS), Igarassu (PE), Guarulhos (SP), São José do Rio Preto (SP), Cachoeirinha (RS), Caxias do Sul (RS), Chapada (RS), Esteio (RS), Novo Hamburgo (RS), São Leopoldo (RS), Campo Largo (PR), Foz do Iguaçu (PR), Maringá (PR), Umuarama (PR) e Joinville (SC).

De acordo com os dados da pesquisa, dentre os estados participantes, apenas o estado do Paraná declarou ter instituído orientações, fluxos ou protocolos específicos na rede de saúde voltados à facilitação e qualificação do acesso, acolhimento e atendimento de migrantes. Em relação ao acesso à atenção primária e aos encaminhamentos para serviços ambulatoriais ou hospitalares, todos os estados, com exceção do Mato Grosso do Sul, informaram que os migrantes têm acesso a esses atendimentos. Além disso, os estados do Ceará, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Norte relataram a adoção de medidas de desburocratização, como a dispensa de documentos nacionais e/ou a facilitação no cadastro para emissão do cartão SUS. Já os estados do Ceará, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul informaram que a

atenção primária encontra-se regionalizada, com equipes atuando em todas as áreas onde há presença dessas populações (OIM, 2022).

Sob a perspectiva da capacitação dos profissionais da saúde, o estudo revelou que a maioria dos estados não possui mecanismos de capacitação no âmbito da temática do atendimento a migrantes, de modo que apenas o Rio Grande do Sul ofereceu no ano de 2019 uma capacitação sobre acolhimento e atenção à saúde de desse público, enquanto Paraná e Minas Gerais afirmaram ter realizado campanhas nesse sentido. Em relação à diversidade cultural, o estado do Paraná, juntamente com o Ceará, identificaram que nos serviços de saúde há profissionais capacitados, sendo que o Paraná afirmou contar com profissionais capazes de se comunicar em diferentes idiomas. Em relação à existência de setores locais destinados à promoção do acesso à saúde pelos imigrantes, os estados de Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul sinalizaram a existência de um local dedicado a esse propósito, responsável por trabalhar em conjunto com outros setores, alinhando demandas e ações entre secretarias e órgãos.

Já nos contextos municipais, Rio de Janeiro, Belém, Curitiba, São Paulo e Porto Alegre afirmaram que as pessoas migrantes possuem acesso aos serviços de atenção primária, ambulatorial e hospitalar de forma desburocratizada. Entretanto, entre essas capitais, Porto Alegre e Belém apontaram a inexistência de políticas de acesso específicas à população migrante, sendo que, com exceção de Belém, todas as outras capitais esclareceram que os serviços de atenção primária são regionalizados, apresentando equipes atuantes em todas as localidades onde residem migrantes.

Na sequência, o estudo apresentou que todos os municípios participantes declararam que a população migrante tem acesso à atenção primária em saúde e à atenção ambulatorial hospitalar prestada por profissionais qualificados, sendo o atendimento disponibilizado de forma desburocratizada, com exceção dos municípios de Campo Largo (PR), Maringá (PR) e São José do Rio Preto (SP). Ademais, grande parte dos municípios afirmou não contar com orientações, fluxos e protocolos para o aprimoramento dos atendimentos, nem regionalizar os serviços, visando dar cobertura a todos os locais onde residem essas populações.

Quanto à existência de um setor local destinado à promoção do acesso à saúde, Rio de Janeiro, Belém, São Paulo e Porto Alegre sinalizaram positivamente nesse sentido, sendo que apenas Curitiba afirmou não possuir qualquer referência local. A pesquisa enfatizou, ainda, que a existência de um setor com esse propósito é

importante na medida em que possibilita efetivar um trabalho mais atento às demandas da população migrante, promovendo a construção de uma base de dados e capacitações com os profissionais de saúde dos municípios (OIM, 2022).

Por fim, a pesquisa da MigraCidades concluiu que, muito embora haja o acesso formal a serviços de saúde pública por migrantes, esse acesso de forma plena e integral sofre restrições diante da ausência de capacitação dos profissionais da saúde e de políticas públicas específicas destinadas ao atendimento dessa população nas esferas municipal, estadual e federal que estejam alinhadas às particularidades culturais e as vulnerabilidades da pessoa migrante.

> De acordo com o princípio da integralidade, é fundamental reconhecer a complexidade e as necessidades de cada pessoa. Nesse sentido, ainda que não se reivindique o estabelecimento de uma política de saúde apartada (um sistema de saúde específico) para a população migrante – tendo em vista que as diretrizes do SUS já garantem um atendimento desburocratizado, igualitário e cuidadoso com os cidadãos independente da nacionalidade – as informações obtidas indicam a importância da construção de políticas de saúde para migrantes que permitam o acesso à informação em diferentes idiomas, o atendimento sensibilizado para as especificidades das pessoas migrantes, que contribuam para ampliar o acesso e a integração ao sistema. (OIM, 2020, p. 38)

Dentre as soluções propostas para enfrentar esse desafio, destaca-se a necessidade de aprimoramento da política nacional migratória articulada na nova Lei de Migração. Para isso, é fundamental a criação de uma autoridade civil migratória, com a atribuição de fomentar e desenvolver políticas públicas específicas para a população migrante. Além disso, a capacitação das instituições públicas, especialmente no âmbito municipal, mostra-se essencial, tendo em vista que contribui para uma maior articulação entre os órgãos competentes e a população migrante. Não menos importante é a atuação conjunta do governo federal, das instituições públicas, das organizações da sociedade civil e da própria população migrante, como elementos centrais para a efetivação dessas políticas (OIM, 2022).

Nesse mesmo sentido, Pedro Henrique Gonet e Paulo Gonet estabelecem a essencialidade de combate à discriminação no atendimento a refugiados e indocumentados, ressaltando a necessidade de realização de treinamentos dos profissionais da saúde que abordem os direitos dos migrantes e as barreiras enfrentadas por esses grupos. Nesse aspecto, pontuam os autores:

> Outra possibilidade é incluir mediadores culturais e tradutores nas áreas de grande fluxo migratório, facilitando a comunicação entre profissionais e pacientes e, consequentemente, proporcionando um atendimento mais adequado e de melhor qualidade aos migrantes. (Branco, Gonet, 2024, p. 50)

Outrossim, é crucial a alocação de mais recursos humanos e financeiros destinados ao SUS, sobretudo nas regiões de fronteira, por meio da concretização de parcerias com organizações internacionais em conjunto com a sociedade civil, além de articulações legislativas destinadas a contemplar os municípios mais receptores de refugiados. Ademais, os autores salientam a necessidade de orientações sobre o funcionamento do SUS e do direito ao acesso à saúde gratuita às populações migrantes, uma vez que muitos indivíduos nessas condições não dispõem de conhecimento sobre a temática e sobre os seus direitos em razão da falta de políticas públicas de saúde alinhadas às políticas de acolhimento e integração, fator que ocasiona a descontinuidade da prestação de serviços de saúde e de tratamento adequado (Branco, Gonet, 2024, p. 50).

No que se refere à educação pública, por sua vez, a nova Lei de Migração assegura aos migrantes presentes em território nacional o acesso a esse direito, vedando qualquer forma de discriminação baseada na nacionalidade ou na situação migratória (Brasil, 2017). Tal garantia está em consonância com a Constituição Federal de 1988, que reconhece a educação básica como um direito social (art. 6º, caput) e estabelece, em seu artigo 205, que esse direito é extensível a todos os indivíduos e que deve ser promovido pelo Estado e pela família.

> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Nessa mesma linha, a Lei de Diretrizes e Bases da educação (Lei nº 9.394/96) prevê em seu artigo 3º que o ensino será ministrado observando os princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I); liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber (inciso II); pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas (inciso III); respeito à liberdade e apreço à tolerância (inciso IV), consideração com a diversidade étnico-racial (XII), dentre outros (Brasil, 1996).

Do ponto de vista normativo, também é relevante mencionar o que dispõe o Plano Nacional de Educação (PNE) vigente para os anos de 2014 até 2024 e regulamentado pela Lei nº 13.005/14. O PNE preceitua, dentre as suas diretrizes, a universalização do atendimento escolar (inciso II), a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as

formas de discriminação (inciso III) e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (inciso X), (Brasil, 2014).

Ademais, em relação à educação infantil, a Lei nº 8.069/90 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), traz previsões importantes na seara do acesso à educação gratuita no Brasil. Nesse sentido, o ECA reconhece o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo, de modo que o seu não oferecimento pelo poder público ou a sua prestação de forma inadequada importará na responsabilização dos agentes públicos competentes. Além disso, o Estatuto determina que, no processo educacional, devem ser respeitados os valores culturais, artísticos e históricos do contexto social da criança e do adolescente, assegurando-lhes tanto a liberdade de criação quanto o acesso às diversas fontes de cultura (Brasil, 1990).

Ainda no contexto da proteção normativa do acesso à educação no Brasil, destaca-se a Resolução nº 01 de 13 de dezembro de 2020 do Conselho Nacional de Educação, especialmente direcionada às populações migrantes. A Resolução em comento dispõe sobre o direito à educação de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no Brasil, assegurando sua matrícula nas redes públicas de educação básica independentemente da apresentação de documentação comprobatória de escolaridade anterior (Brasil, 2020). Essa normativa encontra-se alinhada ao que estabelece o art. 44 da Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/97), uma vez que preceitua que o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, considerando a situação desfavorável vivenciada especialmente pelos refugiados (Brasil, 1997). Nesse sentido, a Resolução estabelece as seguintes determinações:

> Art. 1º (...)
>
> § 1º A matrícula, uma vez demandada, será de imediato assegurada na educação básica obrigatória, inclusive na modalidade de educação de jovens e adultos e, de acordo com a disponibilidade de vagas, em creches.
>
> § 2º A matrícula de estudantes estrangeiros na condição de migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio deve ocorrer sem mecanismos discriminatórios.
>
> § 3º Nos termos do caput deste artigo, não consistirá em óbice à matrícula:
>
> I - a ausência de tradução juramentada de documentação comprobatória de escolaridade anterior, de documentação pessoal do país de origem, de Registro Nacional Migratório (RNM) ou Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DP-RNM); e
>
> II - a situação migratória irregular ou expiração dos prazos de validade dos documentos apresentados.

> § 4º A matrícula em instituições de ensino de estudantes estrangeiros na condição de migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio deverá ser facilitada, considerando-se a situação de vulnerabilidade.

Cumpre mencionar, também, que a Resolução traz diretrizes que as escolas devem seguir a fim de promover o acolhimento efetivo de estudantes migrantes. Dentre tais orientações, destacam-se a proibição de qualquer forma de discriminação, bem como a prevenção ao bullying, racismo e xenofobia. A norma também orienta que não haja segregação entre alunos brasileiros e não-brasileiros, garantindo a formação de classes comuns. Além disso, ressalta a necessidade de capacitação de professores e funcionários visando a promoção de práticas inclusivas e a valorização da cultura dos estudantes não-brasileiros por meio de atividades escolares. Também pontua a importância da oferta do ensino de português como língua de acolhimento com o propósito de inserção social daqueles que detiveram pouco ou nenhum conhecimento do idioma (Brasil, 2020).

A partir desta e de outras disposições normativas anteriormente mencionadas, constata-se que o direito à escolarização das populações migrantes, sem quaisquer distinções, conta com um significativo respaldo jurídico no contexto brasileiro, sendo expressamente reconhecido pela nova Lei de Migração. Contudo, para além dos instrumentos jurídicos, tal reconhecimento demanda a formulação de políticas públicas eficazes, voltadas à educação e à formação profissional, com o objetivo de possibilitar a ampliação de oportunidades de inserção e mobilidade no mercado de trabalho futuramente (OBMigra, 2024).

Tendo em vista esse panorama, de acordo com dados coletados entre os anos de 2011 e 2020 pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o número de imigrantes, solicitantes da condição de refugiados(as) e refugiados(as) matriculados na educação infantil (0 a 5 anos de idade) foi de aproximadamente 138.588. Dentro desse número, no ano de 2010 destacavam-se crianças oriundas de países como a Bolívia, Paraguai e Estados Unidos, estudando sobretudo na rede pública de ensino do estado de São Paulo (OBMigra, 2022).

Sob a égide da nova lei de migrações, em 2019 registrou-se um crescimento de 33% das matrículas em comparação ao ano anterior. Já em 2020, o número de matriculados apresentou um acréscimo de 18% em relação a 2019, apesar da conjuntura da pandemia de Covid-19. A maioria desses estudantes estava concentrada

em São Paulo, que abrigava 32,9% do total, enquanto Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul reuniram juntos 22,6%. O estado de Roraima, por sua vez, correspondia a 12,5% das matrículas registradas no período.

No tocante ao ensino fundamental (06 a 14 anos de idade), o total de imigrantes matriculados na rede pública de ensino no período analisado foi de 414.342, cuja composição se deu majoritariamente entre as nacionalidades bolivianas, paraguaias e estadunidenses distribuídas entre os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. O ano de 2019, por oportuno, apontou 54.620 matrículas, enquanto 2020 apresentou 68.474 com destaque para alunas do sexo feminino advindas sobretudo da Venezuela, Haiti e Bolívia.

Já em relação ao Ensino Médio (15 a 17 anos de idade), a pesquisa revelou que no período analisado foram totalizadas 92.887 matrículas de estudantes imigrantes provenientes principalmente da Bolívia, Paraguai e Estados Unidos. Nessa conjuntura, os estados de São Paulo, Amazonas, Roraima, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina foram os que apresentaram números mais expressivos de matrículas efetivadas nesse segmento do ensino.

No âmbito da educação básica, observa-se que um dos principais desafios enfrentados pelos migrantes é a frequente impossibilidade da apresentação de documentações requisitadas no ato da matrícula, tais como o histórico escolar. Soma-se a isso a barreira linguística, decorrente do fato de as aulas serem ministradas em língua portuguesa. Tal obstáculo é agravado, ainda, pela falta de capacitação pedagógica das escolas voltada para um ensino bilíngue, bem como pela ausência de aulas específicas de língua portuguesa direcionadas aos estudantes não nacionais (OIM, 2020).

Nessa realidade, embora a apresentação do histórico escolar da criança e/ou adolescente migrante seja uma formalidade recomendável, a impossibilidade de sua exibição não deve obstar a efetivação do acesso à educação, de modo que alternativamente poderá ser realizada uma avaliação de competência para a classificação/reclassificação na série adequada (OIM, 2020). Dentro dessa lógica, é pertinente citar que o estado de São Paulo, por meio da Resolução SE nº 10, de 2 de fevereiro de 1995, garante a matrícula de estudantes migrantes na rede estadual de ensino independente da apresentação de documentação.

Outrossim, é essencial que a escola esteja apta a promover a adaptação do estudante, levando em consideração aspectos linguísticos e culturais e fomentando a

capacitação do seu corpo pedagógico para o bilinguismo por meio da qualificação de currículos e dos materiais didáticos utilizados em sala de aula. Dessa forma, a qualificação dos professores e gestores escolares também deve contemplar a capacitação para o enfrentamento de situações de xenofobia e preconceito, bem como a implementação de políticas institucionais voltadas à conscientização e à valorização das diversidades étnicas e culturais (OIM, 2020).

Esses esforços no âmbito da educação básica são fatores que poderão refletir no ingresso de estudantes não nacionais no ensino superior, o que evidencia a importância de políticas públicas educacionais inclusivas em todos os níveis educacionais. Nesse contexto, dados do censo da Educação Superior relativos ao ano de 2023 indicaram um total de 16.866 estudantes advindos de outros países matriculados em cursos de graduação no Brasil. Dentre os países de origem dos estudantes, destacam-se Angola (1.835), Japão (1.553), Venezuela (1.449), Paraguai (1.256), Bolívia (1.242), Estados Unidos (1.094), Guiné-Bissau (1.079), Argentina (1.030) e Haiti (1.006). De acordo com a análise estatística, 53,9% dos matriculados são provenientes do continente americano, enquanto 22,9% são da África, 11,5% da Europa, 11,3% da Ásia e 0,4% da Oceania (Brasil, 2023).

Nessa conjuntura, é oportuno destacar a existência de políticas e iniciativas específicas de acesso ao ensino superior voltadas a pessoas migrantes no Brasil. Dentre elas, destaca-se o PEC-G (Programa de estudantes-convênio de Graduação), criado em 1965 pelo governo brasileiro para atender a estudantes oriundos sobretudo de países da América e da África, atuando como um mecanismo de unificação do acesso ao ensino superior por pessoas migrantes no Brasil. Atualmente, o programa oferta a esses estudantes vagas gratuitas para graduação completa em cursos de diversas áreas do conhecimento, sem a exigência de exames de admissão, objetivando, dentre outros aspectos, contribuir para a “internacionalização do ensino superior brasileiro e expandir o horizonte cultural dos estudantes brasileiros” (Brasil, 2021).

O PEC-G é coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pelo Ministério da Educação (MEC), em parceria com diversas instituições de ensino superior públicas e privadas. As inscrições, gratuitas e realizadas anualmente, ocorrem nas embaixadas e consulados dos países que mantêm acordos de cooperação educacional, cultural ou científica e tecnológica com o Brasil. Nos últimos anos, 74 países participaram do programa, sendo 29 da África, 28 da América Latina e Caribe, 10 da Ásia e 7 da Europa (Brasil, 2021). No entanto, é importante destacar que o

programa exige que todos os candidatos comprovem proficiência em língua portuguesa, o que pode representar uma significativa barreira para muitos estudantes não nacionais.

Além do PEC-G, outra importante via de acesso ao ensino superior brasileiro para estudantes migrantes é a realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Considerado uma das principais formas de ingresso em universidades no Brasil, por possibilitar a participação em programas como o SISU, FIES e Prouni, o ENEM pode ser realizado por pessoas migrantes sem qualquer distinção, bastando que apresentem documento de identificação oficial com foto, como passaporte, identidade expedida pelo Ministério da Justiça, Carteira de Registro Nacional Migratório ou Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

No entanto, diferentemente do FIES e do SISU, é importante observar que a Lei nº 11.096/05, responsável por regulamentar o Programa Universidade para todos (Prouni), é clara ao estabelecer que apenas estudantes brasileiros podem usufruir das bolsas parciais ou integrais em instituições de ensino superior privadas. Essa restrição tem sido objeto de debate do Projeto de Lei nº 2.648/2024, de autoria da deputada Juliana Cardoso (PT/SP), que propõe a alteração da referida lei para estender o acesso ao programa também a estudantes advindos de outros países, em consonância com os preceitos da Constituição Federal e da nova lei de migrações. O projeto está em tramitação na Câmara dos Deputados desde o ano passado e, atualmente, aguarda parecer do relator na Comissão de Educação. Dentre a sua fundamentação, o PL destacou os seguintes pontos:

> (...) a igualdade de acesso entre brasileiros e migrantes já é feita em outros patamares, principalmente da educação, o que torna a lei do Prouni desatualizada diante da Constituição Federal de 1988, mais especificamente do Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) e Art. 6º São direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Bem como da Lei de Migração - Lei nº 13.445/2017 em seu Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: (…) XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. Portanto, propomos que a Lei nº 11.096 seja atualizada em concordância com a Constituição Federal e a Lei de Migração, assim como o alinhamento da previsão do Fies ao Prouni, suprimindo a restrição de acesso ao Prouni apenas a brasileiros. Com isso, imigrantes de outros países terão a oportunidade essencial de poder cursar a educação superior com apoio das bolsas do Prouni, sejam elas integrais (100%) ou parciais de 50%. (Brasil, 2024)

Ainda na temática do acesso à educação superior por migrantes, merece destaque o projeto Cátedra Sérgio Vieira de Melo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Inaugurado em 2003 na América Latina, o programa tem como propósito fortalecer o aprendizado e a disseminação de conhecimento nas universidades, especificamente em áreas do Direito Internacional dos Refugiados, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário. O objetivo central do programa é possibilitar que refugiados e outras pessoas em situação de vulnerabilidade tenham acesso a direitos e serviços no Brasil, visando promover a sua inserção no ambiente universitário e nas comunidades de acolhida (ACNUR, 2024).

Atualmente a CSVM conta com 42 instituições de ensino superior conveniadas no Brasil, entre elas a UnB (Universidade de Brasília), USP (Universidade de São Paulo), UNESP (Universidade Estadual de São Paulo), UERJ (Universidade estadual do Rio de Janeiro) e UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Os convênios têm como objetivo viabilizar a oferta de disciplinas de graduação e pós-graduação relacionadas ao deslocamento forçado, além de cursos de curta duração. Também preveem a criação de mecanismos que facilitem o ingresso de refugiados no ensino superior, programas de permanência universitária, revalidação de diplomas, oferta de serviços de saúde, apoio à saúde mental e psicossocial, ensino da língua portuguesa, assessoria jurídica, bem como ações de inserção e integração no mercado de trabalho (ACNUR, 2024).

No que tange ao ingresso facilitado, entre os anos de 2023 e 2024 a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) viabilizou 1.590 vagas em cursos de graduação para refugiados e solicitantes dessa condição em 25 universidades brasileiras, das quais 18 adotaram editais exclusivos para esse público. Nessa conjuntura, 709 estudantes refugiados ou solicitantes encontram-se cursando a graduação, além de 30 matriculados em cursos de mestrado e 18 no doutorado, totalizando mais de 750 pessoas beneficiadas nesse período (ACNUR, 2024).

É digno de nota, conforme exposto no relatório do ACNUR, a nova modalidade de ingresso online da UNICAMP (Universidade estadual de Campinas) destinada a pessoas em situação de deslocamento forçado. As vagas, oferecidas na categoria de vagas remanescentes, serão preenchidas mediante uma prova de conhecimentos, seguida de análise pelas coordenadorias de cursos, levando em conta as especificidades do público refugiado. A aplicação das primeiras provas está prevista para este ano, e será ministrada em português, inglês e espanhol.

Dessa forma, observa-se que a Cátedra Sérgio Vieira de Mello em parceria com diversas universidades brasileiras tem se revelado como um importante mecanismo no propósito de promover o acesso à educação superior por refugiados e pessoas em situações que demandam proteção internacional, promovendo não apenas a integração acadêmica, como também ações de *advocacy* a partir de redes e comitês voltados para população refugiada, migrante ou solicitante da condição de refugiado, além de apoiar municípios e estados na elaboração de planos de acolhimento (ACNUR, 2024).

Assim, diante do cenário exposto, é possível identificar a presença de instrumentos que viabilizam a inserção de pessoas migrantes no sistema educacional brasileiro, abrangendo desde a educação básica até ao ensino superior, em conformidade com o direito à educação pública assegurado pela nova Lei de Migrações e reafirmado pela Constituição Federal de 1988. Todavia, é inegável que subsistem diversos desafios nesse cenário, especialmente quanto à barreira linguística e ao desconhecimento dos programas mencionados no contexto do ensino superior. Nesse sentido, discutir e promover políticas públicas que viabilizem a efetivação plena do direito à educação para os não nacionais revela-se essencial, tanto nas esferas municipal, estadual e federal quanto em articulação com a sociedade civil e entidades representativas das pessoas migrantes.

Em face dessa análise no tocante ao direito à educação e à saúde, nota-se que embora a nova lei de migrações estabeleça um amplo rol de prerrogativas, sua efetiva implementação tem enfrentado diversos obstáculos ao longo dos seus quase oito anos de vigência, de modo que persistem os desafios que perpetuam práticas discriminatórias e excludentes que dificultam o pleno acesso dos migrantes a direitos sociais no cenário brasileiro e que fazem questionar em que medida o migrante é encarado como sujeito de direitos na prática. Tendo em vista essa realidade, se faz necessário identificar e discutir as principais dificuldades enfrentadas na aplicação da Lei nº 13.445/2017, para além das questões já pontuadas previamente.

Os primeiros pontos a serem discutidos e que são amplamente apontados por estudiosos do tema como dois dos principais embaraços à nova lei, foram os vetos sofridos pelo seu texto original e o seu decreto regulamentador n. 9.199/2017. No tocante aos vetos, destaca-se o proposto pela Casa Civil, o qual no Inciso I do § 1º do art. 1º promoveu uma alteração na definição da figura do migrante a partir do argumento de que o conceito apresentado estava muito amplo ao tratar do imigrante, do emigrante, do residente fronteiriço e do apátrida. Além disso, também vetou o

parágrafo 4º do art. 113, que originalmente colocava em situação de vulnerabilidade a pessoa que responde em liberdade por algum delito cometido (Oliveira, 2017, p. 176).

Ademais, outros vetos que foram significativos no sentido de prejudicar o texto original da lei foram propostos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Advocacia Geral da União (AGU) e pelo Gabinete de Segurança Institucional, os quais obstaram a proposta inicial de livre circulação de indígenas e povos tradicionais entre fronteiras sob o argumento de afronta à soberania nacional e impediram a revogação das expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988, também sob a mesma alegação da soberania brasileira. Outrossim, os vetos barraram o dispositivo que ampliava a autorização de trabalho sem a necessidade de autorização específica dos órgãos competentes, além de também vetar o artigo que anistiava os migrantes irregulares que tivessem ingressado no país até julho de 2016, com o fundamento de que tratava-se de uma anistia indiscriminada (Oliveira, 2017, p. 177). Acerca dessa conjuntura, Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira observa que:

> Os vetos originários no MJSP, na AGU e no Gabinete de Segurança Institucional revelam as contradições e as disputas colocadas ao longo de todos esses anos em que se buscou um novo aparato jurídico para as políticas migratórias, reveladas pela presença na esfera de governo de setores, ainda com expressão política, que: consideram as migrações uma questão de segurança, daí o discurso da soberania nacional; veem no migrante uma ameaça ao mercado de trabalho dos nacionais; e não conseguem compreender que é muito mais fácil lidar com migrações regulares, sobretudo quando se tem preocupação exacerbada com segurança e controle. (Oliveira, 2017, p. 177)

Já no que se refere ao decreto regulamentador n. 9.199/2017, as críticas situam-se no fato do instrumento ter promovido alterações substanciais em previsões do texto original da Lei nº 13.445/2017, sobretudo no tocante a direitos das pessoas migrantes, e por não ter contado com a participação de entidades representativas dessas populações no seu processo de elaboração, razões pelas quais tem sido objeto de severas críticas e de questionamentos por seu caráter autoritário, ilegal e inconstitucional. Nesse sentido, restam evidentes as muitas investidas de grupos conservadores que continuam a se valer de normas de controle baseadas na segurança nacional e em interesses de mercado, a fim de que essas populações sejam mantidas em um contínuo limbo jurídico (Villen, Quintanilha, 2020, p. 135).

Dentro dessa lógica que produz discriminações na esfera normativa, nota-se a ascenção de discursos e políticas anti-migração alinhadas à posições ideológicas de direita abertamente contrárias à nova Lei de Migrações e a sua política migratória.

Essas manifestações se fundamentam em percepções equivocadas sobre os fluxos migratórios internacionais, sustentadas em noções preconceituosas, de cunho racista e xenófobo, desconsiderando que, na prática, a migração tende a trazer mais benefícios do que prejuízos aos países de destino. (Oliveira, 2017, p. 177).

No âmbito dessa narrativa, observa-se a persistência de uma lógica fundamentada na ideia de crimigração, herdada da antiga legislação migratória. Essa concepção se manifestou, por exemplo, em situações como as deportações promovidas pela Polícia Federal, especialmente durante o período da pandemia de Covid-19 após o fechamento das fronteiras, o que evidencia a continuidade dos efeitos práticos dessa política restritiva no país (Villen, Quintanilha, 2020, p. 138).

> Sob a justificativa da necessidade do Estado brasileiro controlar as fronteiras para reduzir o risco de contaminação pelo coronavírus, foram editadas inúmeras portarias que restringem direitos fundamentais, como o visto humanitário e o direito de refúgio, criando discriminações normativas específicas contra migrantes da Venezuela ao mesmo tempo em que permitia a entrada de migrantes de países com níveis recordes de contaminação. (Villen, Quintanilha, 2020, p. 136)

Paralelamente a essa discussão, um outro aspecto que configura-se como um enorme entrave à implementação da Lei nº 13.445/2017 é a xenofobia e o racismo historicamente presentes em diversas políticas migratórias no Brasil. Muito embora o repúdio e a prevenção a essas e a quaisquer outras formas de discriminação sejam diretrizes determinadas pela lei em seu art. 3º, inciso II, as populações migrantes ainda lidam rotineiramente com práticas xenófobas e discriminatórias que não raramente resultam em episódios de violência e em outras situações que tendem a dificultar o acesso a direitos básicos tais como saúde e educação, conforme discutido anteriormente.

Nesse cenário, o discurso xenófobo não nasce apenas do sentimento de medo diante daquilo que é novo, mas também do olhar de desprezo pelo indivíduo que vem de fora, contradizendo a ideia comumente difundida de que o Brasil é um país acolhedor. Desse modo, verifica-se que, apesar de a Lei nº 13.445/2017 estar em vigor há oito anos, ainda subsistem práticas rotineiras que perpetuam uma xenofobia considerada estrutural, intensificada especialmente diante da ausência de proteções específicas e bem articuladas destinadas aos migrantes (Santos, 2020, p. 519).

> Constata-se então que apesar da Lei de Migração ter incorporado uma série de avanços que eram demandados da sociedade civil e dos migrantes, na prática, alguns dispositivos, como os comportamentos racistas e xenofóbicos, entram no que Trigo (2018) apresenta como dualidade entre culturas que se

> contrapõem com o mesmo desprezo pelos fatos. Realidades são criadas para justificar a inferioridade, a inoperância ou a fragilidade e vitimização do sujeito migrante. O discurso várias vezes repetido além de agressivo ao sujeito migrante homologa narrativas falsas que de tão repetidas ganham credibilidade e respaldo social, a exemplo da chamada “crise migratória” e a “invasão” do país por migrantes e refugiados. (Santos, 2020, p. 520).

A respeito disso, Andréia da Silva Costa discute a complexidade em torno de uma discussão mais abrangente sobre a atual política migratória, argumentando que o debate não deve se limitar às ações dos Estados frente aos fluxos migratórios, mas também deve lançar um olhar mais atento e sensível à pessoa migrante enquanto sujeito de direitos. Nesse sentido, essa atenção deve ser principalmente voltada aos grupos mais vulneráveis dentre as populações migrantes, tais como crianças, adolescentes, mulheres, homossexuais e idosos (Costa, 2018, p. 63). A autora estabelece, ainda, a necessidade de criação de mecanismos de integração cultural que possibilitem uma real e pacífica convivência.

> Faz-se necessário criar canais de comunicação entre as várias culturas de migrantes, mas, principalmente, colocá-los em contato com os nacionais do país de acolhida. Essa interação deve estar prevista em vários aspectos da vida política do Estado, inclusive no planejamento urbano de suas cidades, a fim de evitar os guetos e os bairros de nacionalidade, muito comuns nas sociedades atuais e que expressam a segregação que existe entre nacionais e não nacionais e reforçam o crescente sentimento de xenofobia. (Costa, 2018, p. 63)

Sob essa perspectiva, o esforço empreendido em desassociar a imagem do imigrante da ideia de ameaça ou de inimigo dos interesses nacionais, e de reconhecê-lo como sujeito pleno de direitos capaz de contribuir significativamente para o desenvolvimento da sociedade que o acolhe, constitui um desafio relevante não apenas no Brasil, mas em todo o cenário internacional contemporâneo. Nesse ponto, para além do inegável valor do reconhecimento, na Lei nº 13.445/2017, dos princípios de repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a outras formas de discriminação, ressalta-se a importância de políticas migratórias que estejam alinhadas aos tratados internacionais de direitos humanos, com ênfase nos princípios da igualdade e da não discriminação (Costa, 2018, p. 64), a fim de possibilitar a integração dessas pessoas a partir de um olhar mais acolhedor da sociedade.

Além disso, um outro desafio que pode ser pontuado como determinante na implementação da Lei nº 13.445/2017 e do efetivo acesso à direitos por pessoas migrantes no país é a dificuldade burocrática comumente imposta durante o processo de regularização migratória. Nessa conjuntura, embora a promoção da entrada regular

e a regularização documental sejam princípios estabelecidos na política migratória brasileira pelo novo diploma normativo (art. 3º, inciso V) com o propósito de reduzir situações migratórias irregulares, muitas exigências por parte dos órgãos atuantes nesse âmbito podem se apresentar como verdadeiros empecilhos à regularização de forma rápida e facilitada.

A título de exemplo, solicitações como a autorização de residência e a autorização de residência para reunião familiar podem exigir documentações específicas que nem sempre estão em posse da pessoa migrante, pelas mais diversas razões. Diante desse cenário, é oportuno citar a cartilha de 2022 para regularização migratória elaborada pela Defensoria Pública da União (DPU), com o apoio da Organização Internacional para Migrações (OIM) e do Escritório de População, Refugiados e Migração (PRM). A cartilha introduziu importantes orientações quanto à dispensa de documentos essenciais para o registro migratório tais como passaporte, certidão consular contendo nome do pai ou da mãe, certidão de nascimento e certidão de antecedentes criminais. O documento elenca, ainda, as principais barreiras à obtenção dessas documentações, destacando entre elas a representação diplomática de difícil acesso ou inexistente no Brasil; a delicada situação da pessoa em condição de refúgio e os altos custos da documentação ou da solicitação de envio do país de origem (Brasil, 2022).

Nesse aspecto, diante da ausência dos principais documentos para proceder com a solicitação de autorização de residência, a cartilha orienta que a pessoa migrante busque auxílio jurídico com a finalidade de solicitar a dispensa de documentos diretamente na Defensoria Pública da União (DPU) ou em outra entidade que possa disponibilizar essa assistência. Na hipótese de ausência da DPU na localidade em que a pessoa migrante se encontra, é possível ingressar com uma ação própria sem a necessidade de representação por advogado(a) nos Juizados Especiais Federais (JEFs), visando obter a dispensa. Além disso, a cartilha traz a possibilidade de se apresentar uma declaração de hipossuficiência econômica a fim de obter isenção para as taxas de solicitação da autorização de residência ou do pagamento de multas (Brasil, 2022).

Tendo em vista a análise dos principais obstáculos, é possível observar que embora a Lei nº 13.445/2017 estabeleça diretrizes importantes para a promoção de direitos às pessoas migrantes em observância ao princípio da dignidade da pessoa humana, sua plena efetividade tem necessitado de instrumentos e ações complementares para além das suas disposições normativas, tais como a atuação

conjunta de órgãos públicos, a elaboração de políticas públicas de proteção e conscientização, além da produção de materiais informativos e do acesso facilitado à assistência jurídica. Sem os quais, é evidente que os avanços no campo dos direitos e garantias fundamentais das pessoas migrantes permanecerão restritos ao plano legislativo, sem qualquer efetividade prática.

Considerações finais

No cenário das migrações contemporâneas, o papel desempenhado pelo Brasil assume relevância sobretudo no contexto das migrações Sul-Sul, com destaque para seus países vizinhos da América Latina como Venezuela, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Argentina, bem como países da América Central como o Haiti. Em face disso e da crescente proeminência da pauta migratória em âmbito internacional, torna-se evidente a importância de se discutir a política migratória brasileira à luz do novo paradigma introduzido pela Lei nº 13.445/2017, em substituição ao antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) que vigorou no país pelo longo período de aproximadamente 37 anos.

Conforme apontado ao longo do presente estudo, a Nova Lei de Migrações surge diante da necessidade de um novo marco regulatório para as migrações, tendo em vista a flagrante incompatibilidade da Lei nº 6.815/1980 com a Constituição de 1988. Nesse sentido, a nova ordem constitucional alicerçada na centralidade dos direitos humanos, na igualdade entre nacionais e não nacionais e na dignidade da pessoa humana, tornou as disposições autoritárias do antigo diploma normativo completamente obsoletas, de modo que a promulgação da Lei nº 13.445/2017 representou não apenas um marco na política migratória brasileira, como também um instrumento de harmonização entre a legislação migratória e os princípios expressos no texto constitucional.

Nesse contexto, a Lei nº 13.445/2017 é paradigmática ao erigir a pessoa migrante à condição de sujeito de direitos, uma vez que é o primeiro diploma normativo em matéria de migração no país a trazer um significativo rol de direitos e garantias em seus artigos 3º e 4º, passando a tratar a pauta migratória não mais sob uma perspectiva de criminalização, mas atentando-se a um olhar que privilegia os direitos humanos e a dignidade da pessoa migrante. Assim, a partir da inauguração desse novo panorama jurídico, buscou-se analisar se tais garantias normativas têm se

traduzido, na prática, em um acesso efetivo a direitos e em melhorias nas condições de vida dos migrantes, em consonância com a proposta consolidada na legislação vigente.

Desse modo, à luz da análise empreendida ao longo deste estudo, constata-se que, embora a lei busque assegurar direitos e garantias à população migrante, sua efetividade prática esbarra em diversas barreiras. Começando pelas investidas no campo legislativo, tendo em vista os vetos sofridos pelo texto original da lei que trazia importantes previsões em benefício dos migrantes, além das alterações introduzidas pelo Decreto nº 9.199/2017, é possível observar que grupos conservadores nas esferas de poder continuam a reproduzir padrões anti-migração que estiveram presentes em toda a trajetória migratória do Brasil, ainda que na atualidade se manifestem de formas mais veladas.

Além das discriminações de natureza normativa, a crescente onda de xenofobia no cenário global também tem sido apontada como um fator que agrava a situação dos migrantes no Brasil, dificultando a efetiva implementação da Lei nº 13.445/2017. Soma-se a isso a burocratização do processo de regularização migratória, que, contrariando os princípios da própria lei, deveria ocorrer de maneira facilitada. Nessa realidade, é notória a resistência não só da sociedade brasileira em acolher e incluir aqueles que vêm de fora, como também dos agentes públicos que atuam diretamente com essa questão e que frequentemente se revelam inaptos a promoverem a integração dessas pessoas.

Essa tendência foi observada especialmente em relação às considerações apresentadas sobre o acesso aos serviços públicos de saúde e educação. No âmbito da saúde pública, se verificou que o acesso de forma plena tem sofrido restrições em razão da falta de capacitação dos profissionais da saúde e da ausência de políticas públicas específicas voltadas a essas populações a fim de facilitar os atendimentos, especialmente em âmbito municipal, onde esse serviço é prestado de forma direta. Desse modo, verificou-se que uma série de fatores, tais como o desconhecimento dos próprios direitos por esses grupos, as barreiras linguísticas, a limitação orçamentária dos municípios, o despreparo dos profissionais da rede pública e a ausência de protocolos que considerem as especificidades culturais e sociais dos migrantes, comprometem significativamente o acesso pleno ao Sistema Único de Saúde (SUS), que, embora declaradamente universal, não consegue materializar esse princípio na prática.

De forma similar, essa mesma problemática revela-se presente no cenário da educação pública básica, uma vez que a falta de qualificação pedagógica das escolas para receber alunos migrantes, somado ao aspecto da barreira linguística e às dificuldades impostas no ato de realização da matrícula, configuram-se como verdadeiros obstáculos à concretização do direito à educação de crianças e adolescentes migrantes no Brasil. Além disso, verificou-se que a falta de um ensino pautado na valorização das diversidades étnicas e culturais é um outro aspecto que dificulta ainda mais a integração desses alunos no ambiente escolar, uma vez que tende a gerar situações de discriminação e xenofobia.

No tocante ao acesso ao ensino superior, por sua vez, constatou-se que embora existam mecanismos de entrada nas universidades públicas no país, se reverberam desafios similares, principalmente em relação à barreira linguística e ao desconhecimento de programas que possibilitem o ingresso às instituições de ensino. Nesse contexto, foi possível observar que o número de migrantes matriculados em cursos de graduação é significativamente inferior quando comparado aos dados apontados na educação básica, o que evidencia que o acesso à educação superior, bem como a possibilidade de qualificação profissional desses grupos, permanece muito aquém do ideal.

Diante dessa análise, pode-se inferir que a Lei nº 13.445/2017 é bem intencionada em seu propósito humanitário de assegurar direitos, liberdades sociais, civis e econômicas à pessoa migrante, em observância às diretrizes da Constituição Federal e aos tratados de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário. No entanto, observou-se que, isoladamente, a lei não tem sido capaz de ser efetiva em seu propósito de garantir o real usufruto de direitos como saúde e educação pela população migrante, considerando que esse objetivo depende de uma articulação em diversas camadas sociais, envolvendo não apenas o poder público a partir de uma atuação concorrente entre os entes federativos, como também a sociedade civil organizada, entidades representativas em matéria migratória e a própria população em geral.

Ademais, é essencial que se invista na elaboração de uma Política Nacional de Migração mais sofisticada, capaz de promover uma interlocução entre diversas esferas de poder, de modo a abranger não somente o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), como também outros ministérios, tais como o Ministério dos Direitos

Humanos e da Cidadania (MDHC), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), bem como a Polícia Federal (PF), a fim de se possibilitar uma atuação coordenada voltada à proteção e à integração da pessoa migrante.

Por fim, é oportuno recorrer ao pensamento de Hannah Arendt ao estabelecer que a privação mais profunda dos direitos humanos não reside apenas na ausência de liberdade ou igualdade perante a lei, mas na perda do pertencimento a uma comunidade. Para Arendt, a maior angústia daqueles que se encontram à margem das estruturas sociais não é apenas a privação de direitos, mas a ausência de um espaço no mundo onde sejam reconhecidos como sujeitos de direitos. Tal reflexão dialoga diretamente com a realidade dos migrantes no Brasil, que, apesar dos avanços trazidos pela Lei nº 13.445/17, permanecem subjugados à invisibilidade social e institucional. Assim, mais do que reconhecer direitos, incumbe ao Estado e à sociedade a construção de mecanismos concretos de acolhimento e integração, capazes de assegurar aos migrantes não apenas o acesso a serviços, mas também o direito fundamental de pertencer, condição sem a qual nenhum outro direito se sustenta de forma plena e efetiva.

Referências bibliográficas

ACNUR BRASIL. CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO. Relatório anual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello 2024. Brasília, DF: ACNUR, 2024. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-02/2024-relatorio-anual-csvm.pdf. Acesso em: 26 abr. 2025.

ARENDT, Hannah. As origens do totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARBOSA, Rosana. Um panorama histórico da imigração portuguesa para o Brasil. ARQUIPÉLAGO. História". ISSN 0871-7664. 2ª série, vol. 7 (2003): 173-196.

BAUMAN, Zygmunt. Estranhos à nossa porta. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRANCO, Marisa Lucena. TORRONTEGUY, Marco Aurélio Antas. O SUS na fronteira e o Direito: em que medida o estrangeiro tem direito ao SUS. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 932–945, 2013. DOI: 10.17566/ciads.v2i2.133. Disponível em: https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/133. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRANCO, Pedro Henrique de Moura Gonet. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. A Proteção do Direito à Saúde de Refugiados e Indocumentados: desafios no contexto brasileiro. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 44–56, 2024. DOI: 10.17566/ciads.v13i4.1294. Disponível em: https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/1294. Acesso em: 4 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.648, de 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2444415. Acesso em: 25/04/2025.

BRASIL. Carta Régia de 28 de janeiro de 1808. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/anterioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html. Acesso em 24/01/25.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 31/01/25.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 31/01/25.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em:03/02/2025.

BRASIL. Decreto de 6 de maio de 1818. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/dim/1818/dim-6-5-1818.html. Acesso em: 26/01/25.

BRASIL. Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html. Acesso em 29/01/25.

BRASIL. Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html. Acesso em: 29/01/25.

BRASIL. Decreto nº 3.784, de 19 de janeiro de 1867. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3784-19-janeiro-1867-553854-publicacaooriginal-72121-pe.html. Acesso em: 28/01/25.

BRASIL. Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 28/01/25.

BRASIL. Decreto nº 58-A, de 14 de dezembro de 1889. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-58-a-14-dezembro-1889-516792-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 28/01/25.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7967-18-setembro-1945-416614-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 03/02/2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941.htm>. Acesso em: 08/02/2025.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Cartilha para orientação sobre regularização migratória. Brasília: DPU, 2022. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/cartilha-regularizacao-migratoria.pdf Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da Educação Superior 2023: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2024.
BRASIL. Lei N° 6.815, de 19 de agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em 09/01/25

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 25/04/2025.

BRASIL. Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de migração. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 09/01/25.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 15/04/2025.
.
BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 13/04/2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 15/04/2025.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em 18/04/2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 1, de 13 de novembro de 2020. Dispõe sobre o direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 nov. 2020. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Resolucao-cne-ceb-001-2020-11-13.pdf. Acesso em 15/04/2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. Texto-base da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.participa.br/articles/0006/4009/Texto_base_1a_COMIGRAR_Janeiro_2014__1_.pdf. Acesso em: 26/02/2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. PEC-G – Programa de Estudantes-Convênio de Graduação. 2021 Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/programas-de-estudo-para-estrangeiros/pec-g/sobre. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL, IBGE. Brasil: 500 anos de povoamento / IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 232 p.

CARNEIRO, Cynthia Soares. Políticas migratórias no Brasil e a instituição dos "indesejados": a construção histórica de um estado de exceção para estrangeiros. Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, ano 16, n. 22, p. 56-85, jan./jun. 2018.

CARTA DE BANJUL. Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos. Banjul, 1981. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm. Acesso em: 12/01/25.

CASELLA, Paulo Borba Manual de direito internacional público / Paulo Borba Casella, Hildebrando Accioly e G. E. do Nascimento e Silva. — 20. ed. — São Paulo : Saraiva, 2012. 1. Direito internacional público I. Silva, G. E. do Nascimento e. II. Accioly, Hildebrando. III. Título. CDU-341).

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. Relatório Anual OBMigra 2022. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, S. L. Relatório Anual OBMigra 2024. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2024.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 26, p. 42-53, set. 2019/abr. 2020.

CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Roma: Conselho da Europa, 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por. Acesso em: 13/01/25.

CORRÊA. Maxilene Soares. Direito Internacional da migração. Apontamentos epistemológicos. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2017.

COSTA, Andréia da Silva. O direito de migrar na nova lei de migração brasileira e em seu decreto regulamentador: um projeto não humanitário. 2018. 224 f. Tese (Doutorado). Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2018.

DAMACENO, Silvana Mittmann. Estrangeiros nunca mais! Migrantes como sujeitos de direitos na Política de Assistência Social. 2022. 166 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2022.

DOMINGUES, Fabian Scholze; BAGGIO, Roberta Caminero; GONÇALVES, Verônica Korber. *MigraCidades 2020: Sistematização e análise dos dados sobre a dimensão de acesso à saúde*. Brasília, DF. OIM, 2022. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/migracidades-2020_sistematizacao-e-analise-dos-dados-sobre-a-dimensao-de-acesso-a-saude-1.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução SE nº 10 de 1995—Dispõe sobre matrícula de aluno estrangeiro na rede estadual de ensino fundamental e médio. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/ arquivos/10_1995.htm. Acesso em: 19/04/2025.

GUERRA, Sidney Cesar Silva; TONETTO, Fernanda Figueira. Os impactos da Declaração Universal dos Direitos Humanos sobre o desenvolvimento do novo Direito Internacional. *Direitos Humanos e Democracia*, Ijuí, v. 7, n. 14, p. 50-72, jul./dez. 2019.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Direito de imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009.

MORAES, A. L. Z. (2015) Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. Tese (Doutorado), Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; FAGUNDES, Helenara Silveira. A implementação do SIS Fronteiras – Perspectivas para a ampliação do direito à saúde na fronteira arco sul. Serviço Social & Saúde, Campinas, SP, v. 13, n. 2, p. 245–260, 2015. DOI: 10.20396/sss.v13i2.8634903. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634903. Acesso em: 13 abr. 2025.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017.

OLIVEIRA. Lúcia Lippi. O Brasil dos imigrantes. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002. 74 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 217 A (III), 10 dez. 1948. Disponível

em:https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf. Acesso em: 10/01/25.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). San José, 1969. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm Acesso em: 13/01/25.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Migração e Saúde: Qualificação dos Sistemas e Bases de Dados do SUS. Porto Alegre: OIM, 2022. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/OIM-MigraCidades-Nota-Tecnica-Saude.pdf. Acesso em: 4 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. Migra Cidades: governança migratória local. Módulo 7: acesso à educação. Porto Alegre: UFRGS, 2020.Disponível em:https://www.academia.edu/43444321/MigraCidades_Acesso_%C3%A0_educa%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 23 abr. 2025.

PAIVA, Odair da Cruz. Migrações internacionais pós segunda guerra mundial: Dinâmica econômica, exclusão social e incorporação. In: POSSAS, Lídia M. V.; SALA, José Blanes (org.). Novos atores e relações internacionais. Marília: Oficina Universitária, 2010. p.179-200. DOI: https://doi.org/10.36311/2010.978-85-7983-065- 5.p179-200.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional / Flávia Piovesan. – 14. ed., rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013.

SANTOS, Maria Luiza. Xenofobia: entre o marco legal e a estrutura social. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (org.). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO/UNICAMP, 2021. p. 515-531. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf. Acesso em: 15 maio 2025.

SOARES, Guido. Os direitos humanos e a proteção dos estrangeiros. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. V. 99. 2004. p. 407.

STF. Habeas Corpus n. 94016/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 16 set. 2008. Publicado em: 27 fev. 2009. Segunda Turma. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur1041/false. Acesso em: 21 maio 2025.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Os indivíduos como sujeitos do direito internacional. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 12, n. 12, p. 23-59, dez. 2012.

VARLEZ, Louis. *Les migration internationales et leur réglementation*. Recueil de cours. 1927. p. 165.

VILLEN, Patrícia; QUINTANILHA, Karina. A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (org.). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO/UNICAMP, 2021. p. 129–142. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

ZAMBERLAN, Jurandir. O processo migratório no Brasil e os desafios de mobilidade humana na globalização. Porto Alegre, Pallotti, 2004.