



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

Maria Eduarda Holthausen Frutuoso

**Crimigração:** uma análise do fenômeno no Brasil sob a perspectiva da Lei n.13.445/2017

FLORIANÓPOLIS  
2023

Maria Eduarda Holthausen Frutuoso

**Crimigração:** Uma análise do fenômeno no Brasil sob a perspectiva da Lei n. 13.445/2017

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Leticia Albuquerque, Dra.

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Frutuoso, Maria Eduarda Holthausen  
Crimigração : Uma análise do fenômeno no Brasil sob a  
perspectiva da Lei n. 13.445/2017 / Maria Eduarda  
Holthausen Frutuoso ; orientadora, Leticia Albuquerque,  
2023.  
84 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências  
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direitos Humanos . 3. Criminologia. 4.  
Migração. 5. Crimigração. I. Albuquerque, Leticia. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em  
Direito. III. Título.

Maria Eduarda Holthausen Frutuoso

**Crimigração:** Uma análise do fenômeno no Brasil sob a perspectiva da Lei n. 13.445/2017

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 05 de julho de 2023.

[Empty dotted box for signature]

Coordenação do Curso

**Banca examinadora**

[Empty dotted box for signature]

Profa. Letícia Albuquerque, Dra.

Orientadora

[Empty dotted box for signature]

Prof. Franciso Bissoli Filho, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

[Empty dotted box for signature]

Marcela de Avellar Mascarello

Universidade Federal de Santa Catarina

PPGD-UFSC

[Empty dotted box for signature]

Marina Marques de Sá Souza, Ma.

Universidade Federal de Santa Catarina

PPGD-UFSC

Florianópolis, 2023.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Adilson José Frutuoso e Carla Vanessa Holthausen Frutuoso, meus maiores exemplos de integridade e amor incondicional, sem vocês eu não estaria aqui. Obrigada por todo apoio e incentivo, não só nesses últimos cinco anos, mas durante toda a minha vida. Amo vocês.

Ao Rodrigo Carlos Junges, companheiro de vida e graduação. Obrigada por seu apoio em todo o percurso, obrigada por ter sempre acreditado em mim, até mesmo quando eu não acreditava. Deixo registrado aqui o meu amor por ti.

À minha orientadora, Leticia Albuquerque que, muito gentilmente, me acolheu e aceitou a orientação deste trabalho, sempre disposta a me auxiliar da melhor maneira.

Aos professores da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial, aos professores Valcir Gassen, Francisco Quintanilha Veras Neto, Franciso Bissoli Filho, Orlando Celso da Silva Neto, Bráulio Cavalcanti Ferreira, Dóris Ghilardi, Melissa Ely Melo, Carolina Vieira Sena, Carolina Medeiros Bahia, Renata Raupp Gomes, Luiz Magno Pinto Bastos Junior, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz. Cada um, da sua própria maneira, tornou a minha experiência na graduação mais enriquecedora.

Agradeço, também, o professor Franciso Bissoli Filho, que não só participou da minha trajetória como professor, mas pela riquíssima oportunidade de ser monitora da disciplina de Criminologias e Políticas Criminais.

Agradeço, ainda, as oportunidades profissionais que tive durante a graduação, as quais me fizeram crescer não somente como operadora do Direito, mas especialmente como pessoa. Principalmente, agradeço a Defensoria Pública de Santa Catarina, em nome da Dra. Raquel Paioli Braun, por todos os ensinamentos e, principalmente, por sempre ter acreditado na minha capacidade desde o início, concedendo ampla liberdade para a criação de teses e confecções de peças.

À Universidade Federal de Santa Catarina e a todos os seus servidores do Centro de Ciências Jurídicas, em especial ao Nelson Winckler Oliveira, por toda a paciência, disponibilidade e atenção com os alunos.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, apesar de não citadas nominalmente, foram, de alguma forma, parte essencial na construção deste trabalho acadêmico.

*"You, who are so-called illegal aliens, must know that no human being is illegal. That is a contradiction in terms. Human beings can be beautiful or more beautiful, they can be fat or skinny, they can be right or wrong, but illegal? How can a human being be illegal?"<sup>1</sup> (Elie Wiesel)<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup>"Vocês, que são os chamados estrangeiros ilegais, devem saber que nenhum ser humano é ilegal. Isso é uma contradição em termos. Os seres humanos podem ser bonitos ou mais bonitos, podem ser gordos ou magros, podem estar certos ou errados, mas ilegais? Como um ser humano pode ser ilegal?" (Tradução nossa).

<sup>2</sup>Nascido na Romênia, Elie Wiesel foi um escritor, professor, ativista político, ganhador do Prêmio Nobel e sobrevivente do Holocausto.

## RESUMO

A migração é um fenômeno que faz parte da gênese do corpo social. Os migrantes são imperceptíveis para o restante da sociedade, e, ao mesmo tempo, são rotulados como ameaças e transgressores legais. Verifica-se a securitização das fronteiras, com a aproximação da legislação migratória com o direito penal, fenômeno este denominado de crimigração. Em 2017, a Lei n. 8.150/1980, denominada de Estatuto do Estrangeiro, foi revogada, sendo substituída pela Lei n. 13.445/2017 (Lei de Migração) que procurou se alinhar com a globalização e o aumento dos fluxos migratórios. Apesar dos avanços significativos, a realidade atual desperta constantes debates acerca da manutenção dos tradicionais paradigmas das políticas migratórias. Mediante análise documental, orientada pela metodologia dedutiva, este estudo visa investigar a existência do fenômeno da crimigração no Brasil. A estigmatização do migrante como inimigo leva à exclusão e à criminalização desses indivíduos. No contexto brasileiro, mesmo com a nova Lei de Migração, fatores como a falta de mecanismos de regularização, a discricionariedade dos agentes fronteiriços e o crescimento do nacionalismo afiguram-se como obstáculos à inclusão dos migrantes na sociedade. Dados sobre os fluxos migratórios evidenciam as adversidades nas condições de entrada e permanência dos migrantes. Não obstante os progressos na proteção dos direitos dos migrantes, ainda há espaço para melhorias em sua aplicação, mediante políticas públicas que incorporem mecanismos de inclusão e regularização, assegurando a dignidade dos migrantes.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Estigmas; Securitização das fronteiras; Crimigração; Política migratória brasileira.

## ABSTRACT

Migration is a phenomenon that is part of the genesis of the society. Migrants are invisible to the rest of society, and, at the same time, they are labelled as threats and legal transgressors. The securitization of borders is observed, with the approximation of migration law with criminal law, a phenomenon called crimmigration. In 2017, Law n. 8.150/1980, called the Statute of the Foreigner, was revoked, being replaced by Law n. 13.445/2017 (Migration Law) that sought to be aligned with globalization and the increase in migration flows. Despite significant advances, the current reality arouses constant debate about the maintenance of traditional paradigms of migration policies. Through documental analysis guided by the deductive methodology, this study aims to investigate the existence of the phenomenon of crimmigration in Brazil. The stigmatization of the migrant as an enemy leads to the exclusion and criminalization of these individuals. In the Brazilian context, even with the new Migration Law, factors such as the lack of regularisation mechanisms, the discretionary nature of border agents and the growth of nationalism appear as obstacles to the inclusion of migrants in society. Data on migration flows show the adversities in the conditions of entry and stay of migrants. Regardless of the progress made in protecting the rights of migrants, there is still room for improvement in its application, through public policies that incorporate mechanisms of inclusion and regularisation, ensuring the dignity of migrants.

**Keywords:** Human Rights; Stigmas; Borders Securitization; Crimmigration; Brazilian Migration Policy.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>MIGRAÇÃO</b> .....	<b>11</b>
2.1	DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES .....	13
2.2	MIGRAÇÕES NO MUNDO .....	16
2.3	MIGRAÇÃO NO BRASIL .....	19
<b>2.3.1</b>	<b>Fluxos Migratórios no Brasil</b> .....	<b>20</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017)</b> .....	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>CRIMINALIZAÇÃO DO MIGRANTE</b> .....	<b>24</b>
3.1	ESTIGMATIZAÇÃO DO MIGRANTE .....	25
3.2	MIGRANTE COMO INIMIGO .....	29
3.3	CRIMIGRAÇÃO.....	33
<b>3.3.1</b>	<b>Fenômeno da crimigração no Norte Global</b> .....	<b>39</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Impactos da crimigração</b> .....	<b>46</b>
<b>4</b>	<b>CRIMIGRAÇÃO NO BRASIL</b> .....	<b>50</b>
4.1	MECANISMOS DE REGULAMENTAÇÃO: INEXISTÊNCIA E INEFICÁCIA .....	52
4.2	AGENTES DE FRONTEIRA E A DISCRICIONARIEDADE.....	59
4.3	NACIONALISMO .....	61
4.4	ANÁLISE DA PRÁTICA DO CONTROLE CRIMIGRATÓRIO .....	64
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>73</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>76</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Organização Internacional de Migração (OIM) define a migração como o movimento populacional que abrange todos os deslocamentos, sem distinguir a sua extensão, composição ou causa (OIM, 2009, p. 40). Migrantes<sup>3</sup>, refugiados<sup>4</sup>, requerentes de asilo<sup>5</sup>, apátridas<sup>6</sup>, todos esses indivíduos possuem o mesmo direito de migrar. Contudo, o que se observa é que falar sobre migração internacional é um dos maiores desafios na sociedade atual. É um tema de extrema relevância e urgência, na contemporaneidade, milhares de pessoas perdem suas vidas todos os anos tentando atravessar uma fronteira.

Lamentavelmente, os migrantes — termo que para o objetivo deste trabalho será utilizado para designar todas as categorias dos indivíduos em deslocamento — são em geral invisíveis para o resto da sociedade. A migração se tornou uma matéria de segurança nacional. Cada Estado exerce a sua soberania para impermeabilizar progressivamente as suas fronteiras. Os requisitos aumentam, a seletividade cresce e a mobilidade se torna um privilégio de poucos. Os migrantes são vistos como ameaças, classificados como ilegais. Indivíduos indesejáveis que devem ser barrados e parados a qualquer custo. Essa é a tendência observada no mundo e, também, no Brasil.

O Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), promulgado durante o regime de exceção, foi revogado com a introdução da nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) em 2017. A nova legislação foi fruto dos pleitos da sociedade civil, associações de migrantes e Organizações Não Governamentais (ONGs) por uma norma que estivesse em consonância com a globalização e o aumento dos fluxos migratórios. Além disso, com a edição da nova lei, o Brasil cumpriu com compromissos internacionais assumidos e definiu um novo paradigma humanitário sobre as migrações. As novas diretrizes demonstraram avanços significativos, que trouxeram compatibilidade da norma com a Constituição Federal de 1988. Entretanto, ao

---

<sup>3</sup>Essa categoria abarca tanto os imigrantes e os emigrantes. São os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo, sem a intervenção de fatores externos, aplica-se, às pessoas e aos membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais e sociais. (OIM, 2009, p. 45).

<sup>4</sup>É a pessoa que pelo receio de ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, esteja fora do país de que tem a nacionalidade e não possa, ou não queira, pedir proteção do país que é nacional. (OIM, 2009, p. 62).

<sup>5</sup>O requerente de asilo é aquela pessoa que visa ser admitida em um país como refugiado e que aguarda uma decisão referente ao seu requerimento para obter o estatuto de refugiado segundo os instrumentos, internacionais e nacionais, competentes. (OIM, 2009, p. 66).

<sup>6</sup>São os indivíduos que não são considerados por qualquer Estado — segundo a sua legislação — como seu nacional (art. 1.º da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954). Por isso, o apátrida não possui os direitos decorrentes da nacionalidade — como a proteção diplomática do Estado e o direito de regresso. (OIM, 2009, p. 8).

observar a realidade atual, com injustiças perpetradas pelo sistema, surgem debates sobre quais são as verdadeiras condições dos migrantes no Brasil.

A visão do migrante como inimigo permeia a história do Brasil e do mundo. São inúmeros os casos que as pessoas são discriminadas simplesmente por serem migrantes. Há uma deturpação do controle de fronteira, que se utiliza de arbitrariedade e aleatoriedade para excluir o migrante como sujeito político e designá-lo como uma ameaça à segurança nacional. Por essa razão, faz-se necessário se debruçar sobre as políticas migratórias e a realidade brasileira dos migrantes, com a possibilidade de analisar seus avanços, mas também os obstáculos e adversidades, principalmente, na confecção e execução de políticas públicas dirigidas a materializar os direitos previstos pela Lei n. 13.445/2017. A fim de questionar, através da análise documental orientada pela metodologia dedutiva, se as políticas migratórias instituídas e materializadas pelo Brasil, apontam ou não, para a existência da criminalização do migrante.

Desse modo, no segundo capítulo, o fenômeno da migração será explorado. Partindo do pressuposto de um direito natural que todo o ser humano possui de se deslocar, serão analisados os fundamentos e limites da migração no mundo atual, questionando quais são efetivamente os direitos e as garantias que os migrantes possuem, quando não são nacionais do Estado que estão. Além disso, serão evidenciados como os movimentos migratórios são percebidos pelas sociedades e quais são as reações que esses deslocamentos geram. No âmbito brasileiro, buscar-se-á primeiro, contextualizar a importância dos migrantes para a construção do país, além de analisar como as tendências migratórias foram se modificando ao longo do tempo e, por fim, demonstrar-se-á a evolução legislativa em matéria migratória e como a nova Lei de Migração modificou o cenário dos migrantes no Brasil.

Partindo de uma análise criminológica, o terceiro capítulo, utilizará das escolas da criminologia para expor a origem da estigmatização e criação do migrante como um inimigo. Assim, perpassando a Escola de Chicago, a obra *Outsiders* de Howard Becker e chegando na teoria do *labelling approach*, demonstrar-se-á como ocorre a rotulação do migrante e sua marginalização na sociedade. Dessa forma, com os migrantes vistos como sujeitos que não se adequam as normas sociais, utilizar-se-á do Direito Penal do Inimigo, desenvolvido por Gunther Jakobs, para evidenciar como a identificação do migrante como inimigo influencia nas normas aplicadas para sancioná-los.

Ainda no terceiro capítulo, através do campo da criminologia de fronteiras, buscar-se-á entender a convergência existente entre a legislação migratória e a legislação penal, com a consequente criminalização do migrante. Uma vez delineados os contornos e a origem da

crimigração, será analisado a materialização desse fenômeno nos países do Norte Global e quais são os seus impactos, não só para os migrantes, mas também para as políticas impostas pelos países do Sul Global.

Por conseguinte, no quarto capítulo, a análise se restringirá ao Estado brasileiro, observando como a crimigração se materializa na atuação migratória, apesar do amplo suporte normativo fornecido pela Lei de Migração. Dessa forma, serão destacados os fatores que impedem a inclusão do migrante na sociedade brasileira — como ausência e ineficácia de mecanismos de regularização, a discricionariedade dos agentes de fronteira e o nacionalismo exacerbado — analisando como cada um deles afeta a devida aplicação das garantias e direitos materializados pela legislação, além da análise de dados dos fluxos migratórios — compreendidos entre 2017 e 2022 — que demonstram a existência do fenômeno da crimigração no Brasil.

Por fim, apesar da existência, formal, de uma lei que não criminaliza a migração, esta não consegue romper com os tradicionais paradigmas das políticas migratórias anteriores, evidenciando a existência do fenômeno da crimigração no Brasil. Assim, demonstra-se a necessidade de tratar sobre migração como forma de melhoria do sistema e efetiva implementação das normas, deixando de observar o migrante como um inimigo. Para nós e a maioria das pessoas, nacionais de uma país estável, cruzar uma fronteira é apenas mais um evento normal da vida. Nós nos acostumamos com a forma que as fronteiras existem e como elas são controladas. Às vezes, podemos achar o controle de fronteiras irritante e demorado, mas isso não se compara à experiência de um migrante irregular ou refugiado. A jornada pela qual um migrante passa é completamente inimaginável para a maioria de nós. É sobre essa perspectiva que esse trabalho buscará abordar a temática.

## **2      MIGRAÇÃO**

A mobilidade humana é intrínseca a natureza social. O ser humano, ao longo de sua história, sempre se deslocou de um território para outro. Mesmo antes de existir um conceito de fronteira, as pessoas saíam do local em que viviam em busca de melhores condições, em busca da felicidade. Os fluxos migratórios construíram as sociedades existentes hoje. À vista disso, compreende-se a disposição do direito de migrar como um direito natural, garantido a

qualquer cidadão, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, no seu art. 13 (2)<sup>7</sup>.

A liberdade de circulação, no âmbito internacional, é tratada como um direito natural, inerente a qualquer ser humano, que serve para o devido gozo do seu direito à vida e à liberdade. Apesar disso, em decorrência do princípio da soberania e pautado na autopreservação, é que não se reconhece um direito geral de entrada e permanência de estrangeiro em território que não é de sua nacionalidade. Cada Estado possui ampla discricionariedade para controlar, não só a entrada e saída de estrangeiros, mas também, a sua permanência. (GIL, 2021, p. 65–68,118–119).

Neste contexto, é importante diferenciar o direito à imigração (*right to immigration*) do direito de imigração (*immigration rights*), sendo este o direito que será analisado no presente estudo. O direito à imigração, caracteriza-se pela faculdade, dada ao indivíduo, de entrar em um país, o qual não possui nacionalidade, por livre escolha, e, de ali permanecer pelo tempo que desejar, uma verdadeira expressão de um exercício da liberdade plena de movimento. Enquanto o segundo direito é mais restritivo, refere-se à capacidade que o imigrante possui de entrar em um país, mediante autorização estatal, ou, ainda, permanecer em território estrangeiro desde que preenchidos as condições impostas pelo Estado. Assim, o direito de imigração depende de um ato administrativo para sua concretização. (GIL, 2021, p. 28–29).

Constata-se, então, que a população de um Estado é definida pelo agrupamento de nacionais e estrangeiros. Porém, a dimensão pessoal do Estado, um de seus elementos constitutivos, caracterizada pela sua comunidade nacional, é o que justifica a necessidade de diferenciar e estabelecer diferentes regramentos para cada um desses grupos. Assim, a relação estabelecida com a pátria de um nacional não se funda, somente, na formalidade, mas sim com a presença de laços sociais entre o indivíduo e o seu Estado. (REZEK, 2014, p. 218–221)

Contudo, as fronteiras, não mais representam somente o final de um Estado e determinam o desenho geográfico, mas elas moldam a percepção do mundo. Elas são essenciais para a formação de uma sociedade, para gerar o senso de identidade de uma população. Por isso, é conferido especial atenção a regulamentação das fronteiras, pois, o cruzamento irregular representa mais do que uma transgressão penal, é uma violação de normas éticas. (KHOSRAVI, 2008, p. 321–322).

---

<sup>7</sup>Art. 13 (2) Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

## 2.1 DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES

Com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na França, foi realizada uma conexão entre os direitos humanos e a soberania nacional, tendo o Estado o dever de proteger e garantir os direitos somente dos seus cidadãos. Assim, a cidadania virou uma verdadeira moeda de troca, bem como, a desnacionalização transformou-se em uma arma dos governos, pois, nenhum direito era garantido aos não nacionais. Há uma privação intrínseca dos direitos humanos aos estrangeiros, principalmente, pela ausência de um lugar no mundo que torne a sua “opinião significativa e a sua ação eficaz”. (ARENDDT, 2013, p. 206, 238, 257).

Principalmente, com a criação das Nações Unidas, em 1945, é que, no âmbito internacional, surgiu a preocupação e o debate sobre os direitos humanos. Nesse sentido, visando garantir a todas as pessoas acesso a esses direitos, incluindo os estrangeiros, surgiram vários diplomas internacionais como a Carta das Nações Unidas de 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) de 1966, que impactaram na proteção dos direitos dos estrangeiros.

A universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos foi enfatizada pela Declaração e Programa de Ação de Direitos Humanos da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993. A relevância internacional fornecida a essa temática buscava recuperar a dignidade humana devastada com os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial. Assim, estabeleceram um conjunto mínimo de direitos considerados essenciais para a vida humana. (ACCIOLLY, 2019, p. 392).

Independentemente da intenção que gerou a formulação dos instrumentos legais acima elencados, não se pode olvidar que eles são a maior fonte de direitos de estrangeiros, em especial, pelo seu alcance e aplicação universal. Com a DUDH, o ser humano foi colocado no centro do direito internacional. Antes não havia regulamentação que amparasse, de alguma forma os direitos dos estrangeiros, pois todos os tratados eram bilaterais e dependiam, exclusivamente, da vontade do Estado em conceder direitos. (GUIA, 2015, p. 67–69).

Além disso, observa-se na DUDH e no PIDCP, além de outros instrumentos internacionais<sup>8</sup>, a normatização do direito à livre circulação, juntamente com o direito de emigrar e o direito de asilo. Apesar desses instrumentos normativos, houve especial regulamentação da matéria no âmbito regional, em face das diferentes necessidades de cada

---

<sup>8</sup>Outros instrumentos internacionais merecem destaque como: a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, a Carta Constitutiva da Organização Internacional para as Migrações, a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967.

região, permitindo a implementação de mecanismos de proteção diferentes. Assim, além de um sistema multilateral existem os sistemas regionais interamericano, europeu e africano. (VERAS; SENHORAS, 2018, p. 65–72)

Instituído pela Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), o sistema interamericano salvaguarda os direitos humanos e a paz, mas destaca a importância da soberania de cada Estado-membro, não autorizando intervenção em seus assuntos internos. A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, é a principal base normativa para o sistema. Foi uma ferramenta essencial para ampliar o rol de direitos e instituir a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Além disso, ao estabelecer um caráter obrigatório após a sua ratificação, poder-se-ia afirmar que a CADH fundou o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. (VERAS; SENHORAS, 2018, p. 72–74).

Formalmente, a CADH instituiu a igualdade entre nacionais e estrangeiros, preocupando-se, diferentemente das normativas anteriores, de não criar somente deveres aos estrangeiros, mas, também, direitos (VERAS; SENHORAS, 2018, p. 76). Verifica-se que o direito de circulação e residência foi estabelecido em seu artigo 22, porém, há uma evidente restrição, pois, ao constituir o direito de livre circulação e residência, o restringe àqueles que se encontram legalmente no país<sup>9</sup>. Ainda, reconhece não só como um direito, mas um dever do Estado à criação de legislações para controlar as fronteiras e regular a migração<sup>10</sup>.

Os sistemas multilaterais e regionais estão todos conectados, assim, há uma importante preocupação em não existir um limbo de direitos, no qual, o migrante em trânsito, não seja de responsabilidade de nenhum Estado ou sistema, não possuindo nem os direitos mais fundamentais. Em vista disso, a criação dos direitos dos migrantes, por tratados internacionais, foi um importante passo na visão do estrangeiro como sujeito de direitos. Com a positivação desses direitos, busca-se garantir ao migrante, independentemente do Estado em que se encontra, seus direitos básicos, como direito à vida e a integridade física, simplesmente por estarem no território de determinado país, mesmo que se situem, por exemplo, em uma zona de trânsito (REZEK, 2014, p. 233).

---

<sup>9</sup>Art. 22(1) Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais.

<sup>10</sup>Art. 22 (3) O exercício dos direitos supracitados não pode ser restringido, senão em virtude de lei, na medida indispensável, em uma sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem pública, a moral ou a saúde pública, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

Contudo, o que se discute é a insuficiência das Declarações e Tratados Internacionais em efetivar e garantir os direitos humanos dos refugiados, imigrantes e apátridas, pois, por não serem nacionais do Estado, não são tutelados pelos denominados direitos humanos. O direito humano, para que efetivamente atingisse todos os indivíduos universalmente, deveria ser concebido como um aspecto geral da condição humana, sem qualquer oportunidade de ser retirado por um ato de soberania estatal, o direito a ter direitos. (ARENDDT, 2013, p. 258).

Ao analisar a noção do direito a ter direitos, cunhada por Arendt, Seyla Benhabib concebe que o primeiro direito relaciona-se com a própria humanidade. Assim, evoca-se o imperativo moral de que todos os indivíduos devem ser tratados como pessoas que pertencem ao mesmo grupo e possuem o direito a ter a mesma proteção, uma espécie de reivindicação moral ao pertencimento. Enquanto o significado do segundo direito já se constrói sob a premissa do pertencimento, assim, o indivíduo é reconhecido como parte de uma comunidade tendo acesso a seus direitos civis e políticos. Trata-se do significado jurídico de direito, no qual há uma relação triangular com a pessoa que possui o direito, o dever decorrente desses direitos e a proteção legal dessa reivindicação fornecida pelo Estado e seu aparato. (BENHABIB, 2004, p. 56–57).

Desse modo, o direito moral, inerente a todo ser humano, é o que alicerça os direitos civis e políticos atribuídos aos cidadãos. Por se tratar de um direito aberto fundamentado na humanidade, não haveria nenhum respaldo para o tratamento diferenciado ou hostil dado aos imigrantes ou refugiados. Poder-se-ia afirmar, ainda, que tal direito está intrinsecamente relacionado com o direito à liberdade, a prerrogativa que qualquer pessoa possui de se movimentar pelos territórios, escolhendo onde prefere se estabelecer.

A estrutura dos direitos humanos não se mostra suficiente para redefinir o estado de indeterminação jurídica dos migrantes, na verdade, pode servir para agravar a falta de direitos de alguns grupos. Apesar dos contornos migratórios atuais diferirem daqueles observados por Hannah Arendt, logo após a Segunda Guerra Mundial — em que os imigrantes estavam em um total estado de indeterminação jurídica<sup>11</sup> pela sua condição de apátrida — há, ainda, uma massiva precarização da personalidade legal<sup>12</sup> de um imigrante, refugiado ou requerente de

---

<sup>11</sup>Tradução do original: *rightlessness*. Termo que define o estado em que um indivíduo se encontra quando está privado de todos os seus direitos.

<sup>12</sup>Tradução do original: *legal personhood*. A personalidade legal é definida como uma espécie particular de roupa, uma segunda pele, que transforma os indivíduos em sujeitos de direitos. A atribuição da personalidade legal é condição que fornece a capacidade de participar, ativa ou passivamente, das relações e praticar atos jurídicos. É um estatuto jurídico fundamental que diferencia sujeitos de objeto. Apesar da compreensão inicial de que a personalidade legal seria um direito incondicional e inalienável, que teria início com o nascimento e só se extinguiria com a morte. O que se constata é que qualquer indivíduo, a qualquer momento, pode ser privado legalmente de sua personalidade legal, em sua totalidade ou em partes. (ŽGUR, 2017, p. 11–13).

asilo. Assim, mesmo que o fundamento para o direito aos direitos não seja mais a cidadania e sim a personalidade legal, nos casos dos migrantes, a fragilidade de tal personalidade não o deixa em par de igualdade com um cidadão. (GÜNDOĞDU, 2015, p. 270–271).

Evidencia-se um desenvolvimento desigual, os imigrantes representam o “outro”, desprotegidos, privados de direitos e prerrogativas que somente podem ser atribuídas aos cidadãos. Sua exclusão não é só espacial, mas abrange todos os aspectos da vida em sociedade. Assim, apesar dos avanços nos últimos anos, com a instituição de diferentes tratados e protocolos, as soluções aplicadas diferem dependendo de cada Estado. Não há um sistema integrado de acesso a direitos, não existindo, de fato, igualdade material entre nacional e estrangeiro. (GUIA, 2015, p. 73–75).

Não há dúvidas que os direitos humanos são interpretados segundo a perspectiva distinta de cada indivíduo, por isso, em um mesmo contexto existem diversos entendimentos (GUIA, 2015, p. 79). Para a garantia dos direitos dos estrangeiros, é necessária uma mudança de visão. A balança sempre pende para o lado mais fraco. Nesse caso, o lado mais restritivo, inviabiliza a entrada do estrangeiro, expulsando-o do território, com uma visão de mundo que coloca o imigrante como um estranho e não um semelhante.

Por isso, as democracias necessitam de fronteiras porosas. Estrangeiros tornando-se residentes que se transformam em cidadãos. Os imigrantes não devem ser vistos como estranhos, mas sim coabitantes. Com as iterações democráticas<sup>13</sup>, os migrantes são envolvidos na reinterpretação do conceito de cidadania, de modo a abranger os estrangeiros. Isso porque a constituição de uma comunidade é um processo dinâmico e fluido, no qual os países formados pela imigração necessitam, além de uma integração cultural, uma integração política. Resguardando a soberania popular, mas permitindo a liberdade de participação dos imigrantes. (BENHABIB, 2004, p. 210–215).

## 2.2 MIGRAÇÕES NO MUNDO

Nos últimos anos, evidencia-se um aumento significativo dos fluxos migratórios<sup>14</sup>, impulsionados, principalmente, pela globalização. Há dois principais motivadores que levam

<sup>13</sup>Tradução do original: *democratic iterations*. As iterações democráticas são definidas como processos complexos de argumentação pública, deliberação e trocas através dos quais as reivindicações dos direitos e princípios universais são contestadas e contextualizadas, invocados e revogados, postos e posicionados, por meio de instituições jurídicas e políticas, bem como das associações da sociedade civil. (BENHABIB, 2004, p. 179).

<sup>14</sup>Desde 1980 até 2000, constatou-se o crescimento de 0,5% da população de migrantes internacionais, passando de 2,3% para 2,8% do total da população mundial, com o acréscimo de 72 milhões de migrantes. Enquanto de 2000 até 2020, mesmo com o fechamento de fronteiras e a restrição de mobilidade devido à pandemia de COVID-

a existência desse movimento, o primeiro, trata-se de uma migração voluntária, na qual alguém escolhe deixar seu país, por vontade própria, buscando satisfazer suas necessidades ou melhores oportunidades. Já o segundo é a migração forçada<sup>15</sup>, sendo que a permanência do indivíduo no seu Estado se torna inviável, fazendo com que este emigre buscando proteção. (BICHARA, 2018, p. 124).

A expansão dos fluxos migratórios tornou-se viável, somente, pela construção de uma infraestrutura global que promove amplamente a mobilidade humana. Sendo a estrutura composta por três principais elementos: (i) a estrutura física, como aeroportos, portos, aviões, hotéis e outros; (ii) os serviços, como o de agências de viagem, os oficiais consulares, os trabalhadores de empresas de transporte, e outros; e (iii) as legislações e tratados internacionais, que regulamentam e regulam as movimentações. O aspecto crucial para o funcionamento e manutenção é a acessibilidade. Permitindo que os indivíduos viajem de qualquer lugar de forma rápida, segura e barata. (SPIJKERBOER, 2018, p. 455).

O fenômeno da globalização, no século XXI, trouxe um novo olhar para os fluxos migratórios. Os Estados estabeleceram sistemas complexos de passaportes e vistos, para regular suas fronteiras. Porém, o que se observou foi o crescimento da migração irregular, principalmente, pela crescente rigidez nesses controles. Evidente que a repressão dos países à migração extralegal é uma reação à perda de controle sobre iniciativas públicas estatais de outras áreas. As leis de migração servem como um último pilar que sustenta a soberania de um Estado, por isso, com o aumento nas migrações irregulares, os Estados incentivam o ‘pânico moral’ da sociedade, pautado na xenofobia, para resguardar sua soberania. (DAUVERGNE, 2009, p. 2-3).

As fronteiras possuem a função de uma membrana, que permite a entrada dos fluxos globais, mas retêm os indesejáveis para fora. Os limites de cada comunidade são estabelecidos por essas divisões. Enquanto há uma liberação nas fronteiras internas, os continentes transformam-se em verdadeiras fortalezas, com um bloco de nações que fortificam suas fronteiras externas e criam continentes bloqueados, cujos migrantes não são necessários, nem mesmo, por sua mão de obra barata. Assim, os governos encontram-se em uma encruzilhada, entre o desejo de aumentar a securitização das fronteiras e a consciência da importância dos

---

9, houve um crescimento expressivo, os 173 milhões de migrantes passaram a ser 280 milhões, assim o aumento foi de mais de 100 milhões de migrantes, e a proporção de migrantes internacionais na população mundial subiu de 2,8% para 3,6%, representando um crescimento de 0,8% em duas décadas. (MCAULIFFE; TRIANDAFYLLIDOU, 2021, p. 23).

<sup>15</sup>Os fluxos migratórios forçados são, principalmente, formados por refugiados. Um dos desafios atuais são os refugiados ambientais, grupos deslocados não só por desastres ambientais, mas movidos pelo desenvolvimento gerado pelas mudanças climáticas e conflitos socioambientais. (ALBUQUERQUE; PERTILLE, 2023, p.55-56).

fluxos migratórios globais para sustentar a atual ordem econômica. (FRANKO, 2020a, p. 49–51).

Pela ótica das interações democráticas, exposta no tópico anterior, observa-se que os fluxos migratórios — abrangendo as migrações voluntárias e as migrações forçadas — são, na verdade, um movimento social capaz de desestabilizar o Estado soberano (CARVALHO, 2018, p. 83). Por isso, há uma grande resistência por parte dos governos, e até da própria população, em permitir a livre entrada e a permanência no seu território. Há uma verdadeira preocupação interna dos efeitos que a população estrangeira traz para uma nação.

Com o aumento das migrações transnacionais, há um deslocamento entre a territorialidade, a soberania e a cidadania. A utilização das normas internacionais se sobrepõe às normas nacionais para proteger os movimentos migratórios, originando jurisdições sobrepostas. Os Estados, então, sentem-se ameaçados por esses deslocamentos e implementam controles cada vez mais rígidos. (BENHABIB, 2012, p. 27–29).

Um exemplo que demonstra a materialização desse efeito é a compreensão que o aumento dos mais variados fluxos migratórios no território europeu, levaram a denominada ‘morte da Europa’. Com a perda de identidade, não se sabe mais o que é ser europeu e quais são os valores e as características que fazem de um indivíduo um europeu. A Europa virou um grande centro de imigrantes, incorporando as mais diversas culturas de tal forma que hoje não se distingue mais o que seria ‘tradicionalmente’ europeu e o que surgiu com a integração cultural e política dos migrantes. (MURRAY, 2018, p. 17–28).

Devemos, então, perguntar qual é a necessidade de uma identidade? Porque é tão importante delinear, especificamente, quais são os valores e características que caracterizam um povo específico? As sociedades se comportam para manter a tradição. Qualquer indicativo de algo diverso gera um verdadeiro temor na população. O ser humano possui dificuldade em lidar com o diferente ou com aquilo que não conhece. Assim, muitos lutam por manter uma tradição pela simples segurança, já que os estrangeiros são imprevisíveis, eles podem “destruir” o modo de vida daquela sociedade, então se deve controlá-los para preservar a sociedade existente.

O temor do desconhecido é o que gera a reação negativa social aos fluxos migratórios. A massa de estranhos à nossa porta assusta. Tal reação, aliada às políticas públicas que instituem um pânico generalizado e a mídia, motivada pelo aumento da sua audiência, aponta a existência de uma crise migratória. Uma crise, supostamente gerada pelos próprios estrangeiros, ameaça o modo de vida já estabelecido. Há, também, outra reação da mídia, tão problemática quanto à anterior, a simples indiferença. O ponto de exaustão da

tragédia dos refugiados, no qual pessoas afogadas e campos de detenção lotados já foram notícia por muito tempo, transformando-se na normalidade que não merece o holofote. (BAUMAN, 2017, p. 7–10, 59–61).

Portanto, a crise estatal, marcada pela incapacidade dos Estados em controlar o aumento dos fluxos migratórios nos seus territórios, principalmente, com a ampliação da migração irregular, evidencia a insuficiência dos controles e das leis migratórias atuais e gera a compreensão, equivocada, de que é necessário impor normas mais rígidas, incorrendo na securitização das fronteiras. Temos, então, um ciclo que se retroalimenta. A imposição de mais requisitos para entrada no país, aliado à figura do imigrante como ameaça à segurança nacional, gera o aumento das entradas clandestinas, pela dificuldade de cumprir com todas as determinações impostas e pelo medo de serem presos.

### 2.3 MIGRAÇÃO NO BRASIL

A migração faz parte da matriz constitutiva do Estado brasileiro. Sem os mais variados fluxos migratórios, voluntários ou forçados, o país não teria tomado os contornos atuais. A história do país está intrinsecamente ligada à história das migrações. Apesar disso, o Brasil não demonstra um comportamento díspar do resto do mundo. Mesmo hoje sendo, predominantemente, um país de saída ou de trânsito migratório, e não mais de entrada, há uma grande resistência da população em aceitar e acolher os estrangeiros como semelhantes.

A sociedade brasileira, em termos gerais, superestima a quantidade de imigrantes que vivem no país. A realidade é que, com base em dados de 2018<sup>16</sup>, somente 0,4% da população é estrangeira, um número extremamente discrepante do percentual de 30% estimado pelos brasileiros (IPSOS, 2018, p. 23). Mesmo considerando que os aumentos recentes dos fluxos migratórios de haitianos e venezuelanos influenciaram nessa perspectiva, a maximização da quantidade de estrangeiros por parte da sociedade brasileira, evidencia-se a falta de amplo debate público sobre o tema, com a formação de opinião fundada em matérias que afirmam existir uma crise migratória no Brasil.

É necessário falar sobre migração. A falta de informação do governo com o despreparo das instituições — demonstrado pelo grande fluxo de imigrantes venezuelanos no estado de Roraima que pressionam o sistema de serviços público estatal e levaram a criação de uma base do governo federal, às pressas, para o atendimento dessa população — gera o desprezo e

---

<sup>16</sup>Dados retirados da pesquisa “Perigos da Percepção” de 2018, realizada pelo Instituto Ipsos em 37 países, com margem de erro para o Brasil de 3,1 pontos percentuais (IPSOS, 2018).

desacolhimento dos imigrantes, além de reforçar a visão de que o estrangeiro está retirando os direitos básicos dos nacionais.

Importante destacar que a migração e o refúgio são matérias distintas, muito embora sejam complementares. Muitas vezes, no próprio debate internacional, os migrantes irregulares e os refugiados são vistos como um só, principalmente, quando se trata da aplicação de medidas de controle. Observa-se que as políticas de refúgio, estão sendo substituídas por políticas migratórias, com a própria aplicação de medidas de controle aos refugiados, taxados como imigrantes, até que consigam provar sua condição. (BRASIL, 2018, p. 761).

No Brasil, as políticas de refúgio são disciplinadas pela Lei n. 9.474/1997 que implementou o Estatuto dos Refugiados de 1951, enquanto as políticas migratórias são reguladas pela Lei n. 13.445/2017, que foi regulamentada pelo Decreto 9.199/2017. Apesar de diplomas legais distintos, não é possível afirmar, peremptoriamente, que o Brasil está fora da tendência internacional de mesclar o tratamento de migrantes e refugiados. Isso porque, no próprio decreto regulamentador da Lei de Migração, foi introduzido o Capítulo VII, que regulamenta o refúgio, e, apesar de fazer remissão a Lei n. 9.474/1997, disciplina o procedimento para o reconhecimento do *status* de refugiado. (BRASIL, 1997; BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b; SILVA; SEVERO, 2017).

No caso brasileiro, apesar de existirem menos migrantes do que a média mundial — a tendência, nas últimas décadas, foi a redução do percentual de migrantes, em comparação com a população total —, faltam políticas públicas que acolham aqueles que entram no país. Mesmo com essa pequena participação nos fluxos migratórios gerais, há o crescimento de discursos xenófobos e nacionalista, contrários à imigração e a mecanismos que garantam o acesso a direitos e à regularização. Não há que falar em incapacidade para a recepção dos estrangeiros para resguardar essa compreensão, até porque, se há qualquer adversidade no acesso ao serviço público, esta já existia antes mesmo da chegada dos imigrantes e não foi criada por eles. (TEIXEIRA, 2017).

### **2.3.1 Fluxos Migratórios no Brasil**

A globalização e os novos paradigmas construídos pelos fluxos migratórios contemporâneos incorporaram a necessidade de redefinir o fenômeno migratório. Isso importa em observá-lo sob a ótica dos compromissos internacionais, firmados pelos Estados, inclusive o Brasil, para garantir a efetiva aplicação e o exercício dos direitos pelos migrantes. (PATARRA; BAENINGER, 2004, p. 2–3).

O Brasil, assim como outros países da América do Sul, tem sua história marcada pelos deslocamentos populacionais, sendo, por muito tempo, um país atrativo para estrangeiros pelos mais diversos fatores. Estima-se que, durante os anos de 1870 até 1930, entre 2 e 3 milhões de pessoas estabeleceram-se no país, a maioria de origem europeia, mas com números significativos de imigrantes da Ásia e do Oriente Médio (WEJSA; LESSER, 2018). Após esse período, houve uma diminuição nas entradas no território brasileiro, mas sem estagnação. Porém, com a Segunda Guerra Mundial e o crescimento dos regimes autoritários nos países da América do Sul, o Brasil se beneficiou com o crescimento dos fluxos de entrada decorrentes da “fuga de cérebros<sup>17</sup>” (PATARRA, 2005, p. 25).

Depois de muitos anos com uma imigração massiva, o Brasil se transformou em um país de emigração. A partir de 1980, constataram-se números mais significativos de saída do que de entrada no país. Os registros oficiais, feitos pelo Ministério de Relações Exteriores junto aos consulados e embaixadas, somente iniciaram em 1996, demonstrando um elevado número de brasileiros registrados no exterior<sup>18</sup>, principalmente, nos Estados Unidos, Paraguai, Japão e Europa. Com esses dados, observa-se que a tendência brasileira é de emigrar em busca de melhores oportunidades, mesmo que isso signifique, pelo menos no início, renunciar a um *status* social mais elevado, para assumir trabalhos secundários que fornecem uma gratificação imediata. (PATARRA, 2005, p. 26–27).

Em contrapartida, no início do Século XXI, o número de estrangeiros no Brasil diminuiu, diferentemente da tendência global, demonstrada no tópico anterior. Constata-se que em 1980, havia 912 mil estrangeiros residindo no Brasil e, 20 anos depois, esse número reduziu para 651 mil. Apesar de 57,5% dos imigrantes serem oriundos da Europa, grande parte desse contingente ingressou, na verdade, nos grandes fluxos dos anos anteriores. Nota-se, claramente, uma mudança na tendência migratória, com incremento nas entradas de indivíduos originários de países do Mercosul e do continente africano. (PATARRA; BAENINGER, 2004, p. 5–6).

Somente em 2010, em que se registrava 592.570 imigrantes residentes no Brasil, é que houve uma expansão no número de migrantes que adentraram o território brasileiro, com o aumento de 24,4%, entre 2010 e 2020, no número anual de novos imigrantes registrados. Esse fluxo teve uma leve redução em 2020, devido à pandemia de Covid-19 e o consequente

---

<sup>17</sup>O termo fuga de cérebros é utilizado para definir o fluxo migratório de profissionais e pesquisadores qualificados, que saem do seu país de origem em busca de melhor qualidade de trabalho e de vida em outros países. Nessa época, devido aos regimes autoritários, a fuga também decorria de perseguição visto que as ideias de muitos eram contrárias ao regime autoritário.

<sup>18</sup>Com bases nesses registros, estima-se que em 1996, havia 1.419.44 brasileiros registrados no exterior, expandindo para 1.887.895 em 2000 e 2.041.098 em 2002, com um pequeno declínio em 2003, com 1.805.436 de brasileiros no exterior. (PATARRA, 2005, p. 26).

fechamento das fronteiras. A principal distinção com as migrações no início do século é o grande contingente de migrantes sul-americanos — em especial, oriundos da Venezuela, do Haiti, da Bolívia e da Colômbia — e, não mais, europeus. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p. 53–54).

Estima-se o número de migrantes e refugiados que residiam no Brasil, em 2020, era de 1,3 milhão e que, em 2021, esse número teve um leve aumento, para 1,4 milhão (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p. 08; 2022, p. 13). Contudo, mesmo com esse leve incremento na última década, a emigração de brasileiros ainda supera os números de imigrantes que residem no país. Há, aproximadamente, 2,5 milhões de cidadãos brasileiros que emigraram, enquanto se constata menos de 1,5 milhão de migrantes que estabeleceram residência no Brasil. Tal número é tão ínfimo que não representa nem 1% da população brasileira. (MCAULIFFE; TRIANDAFYLLIDOU, 2021, p. 116).

### **2.3.2 Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017)**

As migrações no Brasil foram regidas, por um longo período, pela Lei n. 6.817/1980, denominada “Estatuto do Estrangeiro”, a qual fornecia um diminuto rol de direitos aos imigrantes. A imigração era taxativamente tratada como um fator de segurança nacional. As políticas migratórias eram securitizadas e o imigrante era posto em situações de risco, permanecendo em um limbo legal, por não possuir nenhum direito.

Durante os anos, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu a dignidade da pessoa humana como um de seus principais princípios, além de prever a igualdade de todos perante a lei, sem distinção entre brasileiros e estrangeiros, constatou-se que o Estatuto do Estrangeiro era completamente incompatível com as normas internas e, também, com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, exigindo uma revisão da legislação. A temática foi parcialmente debatida, quando, em 1997, foi promulgada a Lei n. 9.474/1997, conhecida como Estatuto dos Refugiados, que regulou o acesso à proteção dos refugiados no território nacional, mas, não houve mudança na legislação que regia os fluxos migratórios. Apesar de alguns esforços, como a promulgação de leis em 1998 (Lei n. 9.675/98) e 2009 (Lei n. 1.664/09) que concederam anistia a imigrantes em situação irregular, não foram elas suficiente para afastar os traços autoritários da norma. (BRASIL, 1988; BRASIL, 1980; BRASIL, 1997; SARTORETTO; BAGGIO, 2019, p. 37).

Assim, após quase quatro décadas sujeita às normativas impostas durante o regime de exceção, a política migratória brasileira introduziu um novo paradigma. Em 2017, a Lei n.

13.445/2017 (Lei de Migração) foi apresentada como a resposta do Brasil aos seus compromissos assumidos em tratados internacionais sobre direito humanos e sobre os direitos dos imigrantes.

A nova Lei de Migração, comparada com o antigo Estatuto do Estrangeiro, foi um verdadeiro avanço nas políticas migratórias, trazendo características mais humanitárias em consonância com a Constituição Federal de 1988 e as convenções internacionais. A própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) parabenizou o país pela substituição da legislação anterior por uma mais moderna e em consonância com os princípios dos direitos humanos (CIDH, 2017). Alguns dos avanços legais são, entre outros, a vedação à deportação coletiva, acesso igualitário do migrante a serviços públicos e a não criminalização da migração.

A aprovação da nova legislação teve o intuito de abandonar a sujeição do migrante às políticas de segurança nacional, adotando uma posição fundada nos direitos humanos. Não há dúvidas de que, com a aprovação da Lei de Migração, formalmente, o Brasil se colocou em uma posição de vanguarda da matéria, conferindo direitos antes só garantidos aos nacionais. Ademais, destaca-se a adequação da norma com a Constituição, que, desde 1988, garantia a ambos — brasileiros e estrangeiros — direito à liberdade de pensamento e manifestação. (SARTORETTO; BAGGIO, 2019, p. 45–46).

Com a instituição da Lei n. 13.445/2017, a própria terminologia utilizada foi modificada. Na antiga lei, o imigrante era denominado de estrangeiro, que possui uma conotação pejorativa, uma palavra restrita, porquanto representa alguém que não possui a nacionalidade daquele país em que está, o ‘alienígena’ ou o ‘estranho’. A nova lei trata esses indivíduos pelo termo migrante, excluindo, então estigmas e reconhecendo a condição humana de ser imigrante. Além disso, o termo considera todas as pessoas que se deslocam, no mesmo país ou não, e abrange até mesmo os apátridas. (CLARO, 2020, p. 43).

Contudo, o que se observa é a conservação de uma lógica utilitarista na legislação, regulado pelo fator econômico, além da manutenção da atuação da Polícia Federal (PF) como principal órgão de atendimento aos imigrantes. Apesar de uma aparência acolhedora, a nova lei, ao denominar de “clandestinos” os imigrantes que entram ou permanecem irregularmente no país, demonstra a sua seletividade. Assim, os imigrantes são, novamente, sujeitos postos sob constante controle e vigilância policial, sem garantias ou direitos, vivendo à margem da sociedade. (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 230).

A nova Lei de Migração foi fruto dos pleitos da sociedade civil sobre a necessidade de mudança, com a ampla crítica ao Estatuto do Estrangeiro, demonstrando a necessidade de uma lei fundada em princípios de direitos humanos. Um dos principais aspectos apontados como um

verdadeiro avanço é a disposição do art. 3º, inciso III, da Lei de Migração, que consagra, internamente, o princípio da não criminalização das migrações (BRASIL, 2017a).

Um contraponto a esse princípio é a criação, pela mesma lei, do tipo penal de promoção da imigração ilegal, que acresceu o art. 232-A ao Código Penal. Apesar de visar à punição daqueles que lucram, de alguma forma, com a imigração irregular, o que ocorre é, novamente, a aproximação da lei migratória com a lei penal. Ademais, há uma falta de compreensão sobre a figura dos “coiotes”, pois muitos deles eram imigrantes ou refugiados antes de entrarem no negócio e são, na verdade, as únicas pessoas que protegem e mantêm os imigrantes vivos no limbo legal que eles atravessam (KHOSRAVI, 2008, p. 324).

Na verdade, ao analisar o referido artigo, evidencia-se que os principais bem jurídicos tutelados são a soberania nacional, a segurança nacional e a manutenção da ordem interna. Todos fatores interligados ao poder soberano do Estado, que visa estabelecer, de forma independente, as regras para a entrada e a saída do seu território. Além de garantir que os órgãos públicos possuam total conhecimento sobre a motivação daqueles que adentram o país. Apesar do tipo penal não criminalizar o imigrante em si — ao exigir a finalidade específica de obtenção de vantagem econômica —, a simples aproximação da migração com o direito penal gera um processo de culpabilização dos migrantes, fortalecendo a lógica do controle migratório e da governança das fronteiras. (SANTOS; BRASIL, 2020, p. 340–341).

Ademais, a Lei de Migração foi aprovada com 18 vetos<sup>19</sup>, todos relacionados à maior garantia e proteção de direitos, como, por exemplo, a possibilidade de o imigrante exercer cargo ou emprego público, vetado por afrontar o interesse nacional. Destaca-se que a origem desses vetos está na percepção dos processos migratórios como ameaça (SENADO, 2017). Prepondera-se, então, novamente, aos migrantes, somente a expectativa de direitos, evidenciada pela mesma estrutura institucional da lei anterior, pois, a base legislativa continua a ser o interesse nacional e a discricionariedade do Estado (CARNEIRO, 2018, p. 75).

### **3 CRIMINALIZAÇÃO DO MIGRANTE**

---

<sup>19</sup>Os principais vetos estão relacionados à possibilidade de ocupação de cargo público por migrantes, excetuado os reservados para brasileiros natos pela Constituição; a utilização ampla dos serviços públicos de saúde, assistência social e previdência; a ampliação do rol de parentesco previsto para a reunião familiar; a revogação de expulsões ocorridas antes de 1988; a anistia para migrantes sem documentos que houvessem ingressado até julho de 2016; a não expulsão de migrantes que tivesse residência no Brasil por mais de 4 anos; a não exigência de prova documental impossível ou descabida que pudesse impedir o exercício de direitos por parte dos migrantes; além da livre circulação de povos indígenas e populações tradicionais nas terras ocupadas pelos seus ancestrais. (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2018, p. 758).

O imigrante sempre foi visto ao longo da história como um inimigo. Sob o pretexto de ameaçar a segurança nacional dos países. São inúmeros os casos em que as pessoas são discriminadas por serem migrantes. Porém, o que se constata é que são os próprios Estados que estimulam a mobilidade, oferecendo oportunidades e esperança, ao mesmo tempo em que regulam seu excesso, expulsando os indesejáveis, normalmente oriundos de países subdesenvolvidos, e mantendo, somente, os desejáveis (VELASCO, 2014, p. 111).

Observa-se que a resposta usual dos Estados, ao aumento dos fluxos migratórios é elevar a rigidez do controle de fronteiras, selecionando, com bases em critérios discricionários, quem pode entrar ou não (SPIJKERBOER, 2018, p. 453). Normalmente, tais medidas são justificadas, oficialmente, pelas consequências que um amplo fluxo de entrada pode trazer ao país, como o aumento desregulado da população em um determinado local ou, ainda, o surgimento de conflitos sociais (SANTOS; BRASIL, 2020, p. 336).

O controle desenfreado e discricionário dos países das suas fronteiras é utilizado, não somente, para excluir as pessoas, mas para filtrá-las, visto que os critérios de admissão e de rejeição estão em constante mutação, o fenômeno este denominado de *cull the masses*<sup>20</sup> (FITZGERALD, 2019, p. 4). Assim, apesar do aumento na infraestrutura global de mobilidade, os países encontram um dilema, no qual eles desejam participar desse movimento globalizado, mas querem o poder de escolha sobre quais imigrantes podem e devem entrar no seu território. O que influencia na criação de medidas de securitização, que tratam as legislações migratórias, como se fossem legislações criminais, estigmatizando os imigrantes indesejáveis como um risco.

### 3.1 ESTIGMATIZAÇÃO DO MIGRANTE

“Os que vivem no ‘alto’ estão satisfeitos de viajar pela vida segundo os desejos do seu coração, podendo escolher os seus destinos de acordo com as alegrias que oferecem. Os de ‘baixo’ volta e meia são expulsos do lugar em que gostariam de ficar” (BAUMAN, 1999, p. 94). Para a população dos países do Norte Global, o mundo globalizado e cosmopolita funciona e os beneficia. Eles podem viajar e se locomover livremente pelos países, sendo sempre muito bem recebidos, independente da sua intenção. Mas essa não é a realidade de todos.

---

<sup>20</sup>Trata-se do fenômeno de “abater as massas”, termo criado por David Scott FitzGerald e David Cook-Martín em sua obra *“Culling the Masses: The Democratic Origin of Racist Immigration”* de 2014, em que os autores comparam a seletividade do controle de fronteiras com o abate, pois, os imigrantes são selecionados com base nas suas características individuais diferentes ou, consideradas inferiores, sendo removidos aqueles que não são conforme o resto.

Os habitantes do Sul Global observam a globalização com todos os seus contornos, os muros ficaram mais altos, as leis mais duras e as pontes já não existem mais. Eles se tornam descartáveis, não possuem mais voz e, apesar das promessas e propagandas, eles não fazem parte da livre circulação de pessoas. Essa população não tem condições de arcar com a nova infraestrutura global de mobilidade sendo obrigados a utilizar de meios irregulares para se locomover pelos países.

Esses são os ‘vagabundos’, definidos como “o refugio de um mundo” dedicado somente a outro tipo de viajante, os turistas. Há uma evidente distinção no tratamento de ambas as categorias. Ao mesmo tempo que a primeira categoria é percebida como uma ameaça que deve ser controlada, a segunda é livre para ir e vir a seu ‘bel-prazer’. Aos ‘vagabundos’ se nega tanto o direito de permanência, quanto o direito de locomoção para procurar um novo local para se estabelecer. Novas paredes são construídas, barrando o movimento daqueles que não mais possuem raízes, preservando a seletividade do mundo globalizado. (BAUMAN, 1999, p. 97–101).

A partir do aglomerado de valores e de convenções alicerçados nos interesses individuais de um grupo, é que se constata a organização social. Inversamente, quando há o enfraquecimento do controle que o grupo possui para com seus indivíduos, com a consequente extenuação dos valores e das práticas sociais, verifica-se a desorganização social. Apesar do estado de desorganização ser provisório por preceder um estado de reorganização, nesse estágio, as regras sociais parecem perder a eficácia. A desorganização é amplificada com as rápidas mudanças econômicas, políticas e sociais sofridas por um grupo, sendo os fluxos migratórios colocados como um indício do estado de desorganização. Todavia, não é possível estabelecer um vínculo de causa-efeito entre o fenômeno migratório e a desorganização social. (COULON, 1995, p. 32–36).

Após a desorganização, ocorre a reorganização do grupo social, que exige uma assimilação de uma nova identidade, principalmente, por parte dos migrantes. Não obstante, a indicação de que os nacionais devem familiarizar-se com as culturas trazidas pelos estrangeiros, cabe aos imigrantes aprenderem não só uma nova língua, mas, também, a história do país<sup>21</sup> que o recebe e os seus valores. A assimilação atingiria, assim, a sua completude quando o imigrante abandonasse seus antigos costumes e demonstrasse o mesmo interesse que um nacional, dominando a linguagem natural do grupo. (COULON, 1995, p. 38–40).

---

<sup>21</sup>Tal prática é observada ainda hoje na maioria dos países, visto que as provas para obtenção da cidadania, normalmente, incluem uma parte considerável sobre a história do país.

Com a consolidação de uma sociedade, há a necessidade de se estabelecerem mecanismos para garantir a convivência social entre seus indivíduos, com um conjunto de regras e de sanções, que formam o controle social. As condutas determinadas como adequadas, perpassam os valores impostos na sociedade civil — controle social informal —, quanto às diretrizes postas pelo aparelho política estatal — controle social formal. Posto isso, cada sociedade possui padrões determinantes que direcionam a atuação dos seus membros, com a sobreposição do interesse social em face daqueles excluídos. (SHECAIRA, 2014, p. 55 – 60).

Outrossim, a definição do desvio não depende, somente, do ato ou do indivíduo, mas sim, da reação das outras pessoas quanto a tal conduta. A única diferença entre um homem comum e um desviante é a estigmatização sofrida (SHECAIRA, 2014, p. 257–258). Por isso, uma infração a uma norma pode passar despercebida, dependendo do ator que a cometeu, enquanto alguém pode ser facilmente tratado como um infrator, mesmo sem ter desrespeitado qualquer regra. O corpo social elenca situações e condutas adequadas, vinculadas a um padrão esperado de normalidade, excluindo aquele que age de forma diferente — incorreta. O processo de categorização das condutas desviantes é seletivo. (BECKER, 2019, p. 25–30).

A criminalização da imigração decorre da necessidade dos Estados em controlar a mobilidade, sendo caracterizada pelo regime de exclusão dos imigrantes, colocando-os como *outsiders*<sup>22</sup>. O próprio termo *alien*, utilizado na língua inglesa como sinônimo de imigrante, bem demonstra a forma que os imigrantes são vistos pela sociedade, isto é, como um alienígena. A teoria do *labelling approach*, já estipulava que a criação da figura do desvio e do desviante era puramente social e dependia, principalmente, da existência de políticas utilizadas na construção social para convencer o público a temer e a criminalizar determinados grupos. (BECKER, 2019, p. 22–23).

Atribuir um estigma ao indivíduo apaga todas as outras características existentes, mantendo-se, somente, aquele traço diferente pelo qual ele foi estigmatizado. As pessoas denominadas de ‘normais’ são aquelas que não fogem, desfavoravelmente, das expectativas sociais e não possuem traços distintivos do grupo. Entretanto, são os ‘normais’ que utilizam de seus próprios atributos para estabelecer o padrão de conformidade. Com base nessa definição, alguém estigmatizado não é visto como completamente humano, justificando a discriminação desse indivíduo. (GOFFMAN, 2008, p. 13–16).

---

<sup>22</sup>Nesse texto, o termo *outsider* é utilizado no primeiro significado atribuído por Howard Saul Becker, que qualifica aqueles indivíduos que se situam fora do círculo dos membros ‘normais’ do grupo e se desviam das regras impostas pela sociedade, sejam elas formais (postas pelo Estado) ou informais (tradições, costumes). (BECKER, 2019, p. 25).

Por efeito da estigmatização, as pessoas são excluídas, devendo aceitar a sua posição de inferioridade, pois não pertencem ao grupo. Ocorre uma verdadeira alienação social, causando a autodepreciação daquele que é excluído, no qual a pessoa estigmatizada se enxerga como um fracasso, pois depende de uma permissão dos ‘normais’ para fazer parte da sociedade. Muitos acabam formando seus próprios aglomerados, buscando pessoas que os admitam, que os enxerguem como ‘normais’. (BAUMAN, 2017, p. 25–27).

Ainda que não exista homogeneidade na categoria de desviante, por não se tratar de uma divisão baseada em coeficientes comuns de personalidade ou situação de vida, os imigrantes, independente da sua origem ou história, ao serem rotulados, possuem um traço em comum. Eles compartilham entre si, além do estigma social, a experiência de viver com esse rótulo. Esse sentimento justifica a criação dos novos aglomerados sociais. Grupos menores que encontram com similaridades entre seus membros, mesmo que, de início, não existia nenhuma. (BECKER, 2019, p. 21–25).

Utiliza-se, então, da teoria do estigma, colocando o indivíduo como inferior, para racionalizar a hostilidade sofrida por esse grupo (GOFFMAN, 2008, p. 15). No caso dos fluxos migratórios, há dois grandes rótulos, os desejáveis — imigrantes com alto poder econômico, profissionalmente qualificados, brancos e europeus — e os indesejáveis — apátridas, refugiados, imigrantes não documentados e negros. Nenhum país quer permitir a entrada do grupo dos indesejáveis. Há um esforço constante no sentido de filtrar ao máximo as fronteiras para permitir somente a entrada do primeiro grupo. Essa seletividade decorre de suposições que a categoria de indesejáveis ameaça a estabilidade social, política e religiosa do país.

Esse padrão assemelha-se ao tipo de desviante falsamente acusado. Denominado de *bum rap*<sup>23</sup>, é a clássica situação das acusações injustas, na qual as pessoas são vistas pelo grupo social como se tivessem agido inadequadamente e fora dos regramentos sociais, mesmo que nada tenham feito. Essa injustiça ocorre no ambiente formal, como em tribunais, mas possuem uma maior reiteração no ambiente informal, visto que não existem garantias processuais disponíveis àqueles acusados. (BECKER, 2019, p. 33–34).

O estereótipo, em seu sentido psicológico, relaciona-se a uma crença resistente à mudança, no qual os indivíduos não são vistos separadamente, mas somente como parte integrante do conjunto. Nesse sentido, o julgamento de alguém se torna injusto e pré-concebido, pois, independente dos seus traços pessoais, o comportamento e as características esperadas do

---

<sup>23</sup>*Bum rap* é um gíria da língua inglesa que se refere a um tratamento desigual ou a uma falsa acusação/condenação. A expressão começou a ser utilizada em 1920 como um gíria, mas ao longo dos anos, ganhou espaço como um termo utilizado para outros tipos de injustiça.

indivíduo dependem de qual grupo ele faz parte. Assim, por meio do etiquetamento, há uma ampla disseminação de descrições hostis referente a algumas classes, atribuindo-lhes comportamentos problemáticos, gerando uma maior discriminação, por parte da sociedade, que reforça o estereótipo. (BISSOLI FILHO, 1998, p. 197–199).

A imagem social atribuída ao estrangeiro indesejável relaciona-se ao criminoso. Na visão construída pela sociedade, o delinquente será alguém de fora — imigrante latino, no caso dos Estados Unidos, ou, imigrante venezuelano ou haitiano, no caso do Brasil —, pois, não se encaixa nos padrões delineados pela sociedade. É alguém que contesta os valores sociais impostos e, por isso, a exclusão é vista como única forma de controle. (SHECAIRA, 2014, p. 298–302).

A marginalização de um grupo decorre da realidade social idealizada pelas próprias instâncias oficiais. Por meio de uma compreensão seletiva dos fenômenos, são selecionados alguns indivíduos de um segmento social — nesse caso os imigrantes — e afirmam que estes demonstraram comportamento ameaçador à segurança nacional e, por isso, devem ser mantidos fora do corpo social. (BARATTA, 2018, p. 178–179).

Revela-se que os estereótipos atribuídos aos imigrantes estão fundados em concepções preconceituosas que determinadas nacionalidades estão ligadas a atividades criminosas e, por isso, são indesejáveis. Tais concepções foram construídas com comportamentos autoritários, discricionários e arbitrários que permearam as relações políticas, formando uma visão estigmatizada da sociedade. Por isso, justifica-se o controle migratório como forma de controle social, separando os vagabundos dos turistas, principalmente, amparados por critérios étnico-nacionais. (ALVES, 2019, p. 135–137).

### 3.2 MIGRANTE COMO INIMIGO

A sociedade cria seus próprios inimigos. Indivíduos que ameaçam a existência da coletividade. Que incentivam a realização de acordos entre aqueles que não se apoiam, mas possuem como interesse em comum a eliminação do inimigo externo. Inimigo este que pode ser acusado de todos os retrocessos sofridos pela sociedade e, por não fazer parte da comunidade, pode ser punido sem qualquer remorso. Por isso, as estruturas sociais necessitam de inimigos. (BAUMAN, 2001, p. 201 – 203).

A dicotomia do bem e do mal, do amigo e do inimigo, existe desde a gênese do grupo social. Os diferentes são vistos como aberrações. Alguns devem ser consertados para merecer retornar à vivência em sociedade, já outros, são causas perdidas, não podem ser controlados e

por isso, devem ser eliminados ou excluídos. A caça às bruxas surgiu quando as mulheres demonstravam ser uma ameaça, pois compartilhavam conhecimento construindo sua própria comunidade. O “expurgo” realizado buscava reforçar as regras de comportamento que deveriam ser seguidas pelas mulheres, como elas deviam se portar e, assim, recolocá-las em seu lugar como forma de controle (KRAMER; SPRENGER, 2020, p. 27).

A definição do conceito de inimigo remonta ao direito romano, resgatado por Carl Schmitt (2008, p. 27–30) com o inimigo sendo, simplesmente, o outro, aquele que é estranho. A distinção entre amigo e inimigo caracteriza um extremo grau de união ou separação, de associação ou desassociação. Assim, o inimigo não necessita ser moralmente ruim ou esteticamente feio, poderia até ser vantajoso transacionar com ele, mas, no momento que constatado o desconhecido, ele é, em sua essência o inimigo.

Ademais, o estrangeiro não é classificado como um inimigo simples, pessoal (*inimicus*), mas sim, um inimigo político (*hostis*), uma preocupação de toda a sociedade. O estranho traz um desassossego ao corpo social pela dificuldade em compreendê-lo. Alguns fatores que justificam a falta de entendimento, decorrem da diferença nas línguas faladas entre os povos, as culturas distintas, mas, principalmente, pelo receio trazido com a imprevisibilidade, pelo qual não se pode calcular as atitudes do indivíduo. Os *hostis* não são confiáveis, devem, então ser colocados em posição de subordinação e vigiados a todo tempo, para resguardar a ordem e garantir que não consigam inverter a posição a eles atribuída. (ZAFFARONI, 2015, p. 21–23).

Na concepção estrita do Estado como relação contratual, o nexos estabelecido com um inimigo não é pautado pelo direito, mas sim pela coação. O próprio indivíduo que vive na sociedade, mas infringe alguma norma, atacando o direito social, é transformado em inimigo, perdendo os seus direitos como cidadão, estando em um estado de ausência completa de direitos, a denominada morte civil. (JAKOBS; MELIÁ, 2020, p. 24–25).

Muitas sociedades utilizavam-se do exílio como penalidade máxima atribuída ao criminoso, deixando o seu cidadão em situação de estrangeiro, inimigo, alguém privado de todos os seus direitos (ZAFFARONI, 2015, p. 22). Algo que antes era utilizado como punição, hoje, é o *status* normal dos apátridas. Aqueles que não possuem mais uma cidadania para reivindicar e nem um Estado ao qual possam retornar em segurança. Indivíduos perdidos no sistema jurídico internacional que vivem em uma situação antes somente atribuída aos piores dos inimigos.

Qualquer pessoa que não se enquadre na moral punitiva ou na estética criminológica é taxada como inimigo. Nesse sentido, ao ser identificado como inimigo, o indivíduo torna-se

um simples objeto, que deve ser eliminado. A objetificação do ser humano, aliado ao alto grau de periculosidade atribuído, retira a humanidade dessa pessoa, usurpando os direitos humanos a ele garantidos e legitimando quaisquer atos violentos ou sancionadores. (CARVALHO, 2015, p. 205–206).

Com a necessidade de deter esses inimigos a qualquer custo, opera-se a criminalização no estado prévio, de modo que a lei penal não mais se aplica como uma política de reação aos fatos, mas torna-se uma política proativa. Essa proatividade do direito penal está fundada na aferição do grau de periculosidade demonstrada por cada indivíduo. Assim, ao identificar o imigrante como uma ameaça à identidade, ele se torna um rival aos cidadãos daquele país, sendo rotulado como criminoso. (GUIA, 2012, p. 94–95).

Com a rotulação de desviante, os imigrantes tornam-se inimigos, estigmatizados como uma ameaça à sociedade e à identidade social de um país, devendo, então, ser excluídos como sujeitos políticos. Nesse viés, opera uma versão atual da teoria criada por Günther Jakobs, em 1985, no qual o inimigo — nesse caso o imigrante —, é excluído da sociedade, não sendo merecedor do *status* de cidadão, e, por isso, deixa de ser sujeito de direitos, operando, quanto a ele não mais o direito penal, mas sim o Direito Penal do Inimigo (JAKOBS; MELIÁ, 2020).

Assim, o direito penal possui duas regulações. O primeiro, o direito penal puro, atribuído apenas aos cidadãos e que se opera, somente, com a exteriorização de uma conduta. Desse modo, espera-se até o cometimento do delito, como, por exemplo, um homicídio, para que, após constatado o fato, o Estado, nos moldes da sua estrutura normativa, aplique a devida pena. Todavia, no direito penal do inimigo, o indivíduo já é vigiado e interceptado antes mesmo do fato, somente pela sua periculosidade. Há uma antecipação da aplicação da sanção — desproporcionalmente mais elevada —, fundada na previsão que o não cidadão, em algum momento, pratique alguma conduta passível de condenação. (JAKOBS; MELIÁ, 2020, p. 35–36).

Verifica-se que a natureza do tratamento diferenciado ao inimigo surge quando o direito nega a sua própria condição como pessoa, originando dois grandes grupos: o de cidadãos — pessoa — e o de inimigo — não-pessoa —. Assim, não se trata de auferir quantos direitos são privados aos imigrantes, pois, a anulação da sua situação como ser humano decorre, simplesmente, da razão dessa privação, quando o indivíduo é apontado como um “ente perigoso”. (ZAFFARONI, 2015, p. 18).

A definição dos imigrantes como ‘não-cidadãos’ nega-lhes direitos, fortalecendo a discricionariedade dos agentes públicos no controle de fronteiras, que buscam combater a ameaça. Em razão da ampla abertura normativa, com a ausência de previsões claras de execução

das políticas migratórias, há uma crescente arbitrariedade e aleatoriedade, devido ao alto grau de discricionariedade dado a esses agentes, o que se demonstra problemático, pelos pré-conceitos, conscientes ou inconscientes, inerentes a cada indivíduo, além de presunções baseadas em estereótipos, principalmente, referente à nacionalidade do imigrante (SKAARUP, 2021, p. 160).

No contexto atual, os desdobramentos do atentado de 11 de setembro de 2001 foram essenciais para moldar a estrutura de controle das fronteiras. Com o crescimento do medo e da sensação de insegurança pelas sociedades, o direito penal é colocado como a solução, uma verdadeira ‘panaceia social para a insegurança’. Utilizando-se do direito penal do inimigo para legitimar o alargamento do campo de atuação dos Estados. (AMARAL; COSTA, 2017, p. 210).

A denominada ‘guerra ao terror’, declarada, pelo presidente dos Estados Unidos George W. Bush, após o atentado às torres gêmeas, não foi direcionada a um indivíduo ou país específico, mas instituiu uma política bélica. A imagem do terrorismo foi atribuída aos países do Oriente Médio, criando o estereótipo dos muçulmanos e islâmicos como inimigos, pessoas perigosas que deveriam ser detidas. Com a ascensão do sentimento beligerante, o ressurgimento de preconceitos xenofóbicos e racista foram reforçados e legitimados.

Não se permite mais, diante das normas internacionais, a criação de novos inimigos com base em preconceitos — como ocorreu com as bruxas —, porém, a ocorrência de um fato aterrorizador compensa a referida proibição. Assim, surgiu um inimigo crível, criado de um fato concreto que levou à morte de vários americanos. A nova emergência do terrorismo serviu como justificativa para a implementação de legislações penais e processuais penais mais autoritárias, legitimando ações preventivas e concedendo ampla discricionariedade. Mesmo que o novo inimigo criado não justificasse a repressão generalizada a todos os imigrantes, ele serviu como justificativa e chancela da concretização do controle migratório, principalmente, sobre os estrangeiros. (ZAFFARONI, 2020, p. 65–67).

Não há um padrão que determine quem será o inimigo, pois as variáveis dependem do contexto geográfico, econômico, histórico e político, contudo, há uma maior sujeição de alguns grupos que outros a serem vistos como uma ameaça (ALVES, 2019, p. 55). A figura do inimigo está em constante mutação, entre outros personagens, os inimigos já foram os bárbaros, os *vikings*, as bruxas, os escravos, os negros, os ciganos, os judeus, os homossexuais, os terroristas. O que une essas figuras é seu lugar como o outro, aquele visto como selvagem e imprevisível.

O imigrante se encaixa nesse padrão. É o arquétipo do inimigo que uma sociedade precisa para se manter unida. A imigração irregular é criminalizada e denominada de ilegal. Com discursos protecionistas, há a divulgação da imagem de grandes massas de pessoas, de

baixa renda, se deslocando pelo mundo e levando o caos consigo. O discurso hegemônico é de que essas pessoas não têm nada a oferecer para o país que as acolher, não representam nenhuma vantagem a economia local, por isso, são proibidas de entrar. No entanto, são elas que realizam o trabalho mal remunerado que os cidadãos se negam a fazer ou requerem valores a maior. Por mais que se negue, essas pessoas, pagam impostos, produzem e contribuem para a economia do país.

A conexão entre o imigrante e a criminalidade surge pelo simples desconhecimento do outro, pelo sentimento de intolerância àquele que se demonstra disconforme, que possui comportamentos e culturas diferentes. A sociedade se fecha, em uma espécie de “carapaça defensiva”, impedindo que o outro se integre plenamente na sociedade, muito menos que ele seja acolhido por aqueles que o recebem. (GUIA, 2012, p. 103–104).

Assim, o tratamento dos imigrantes como ilegais ocorre sem que qualquer ato ilícito tenha sido cometido, privando-os de seu estatuto político, aliado às sensações provocadas na população pela categorização de um inimigo — ódio, medo, insegurança. Desse modo, a regulação massiva das fronteiras, com a estratificação da migração global e a categorização dos imigrantes como inimigo, induz a convergência entre as políticas criminais e as políticas migratórias.

### 3.3 CRIMIGRAÇÃO

“O medo determina a atitude em relação à vida”. O risco possui a mesma força destrutiva que uma guerra. A liberdade e a equidade perdem espaço como principais valores sociais em nome da segurança. A linguagem da ameaça é infecciosa e, como resultado, as legislações endurecem em um movimento racionalizado de defesa do estado de coisas atual. (BECK, 2009, p. 8–9).

Em uma sociedade de riscos — permeada por incertezas — o futuro possui força determinante em relação ao presente, assim, as atitudes do hoje são para evitar ou mitigar as crises do amanhã (BECK, 2011, p. 39–40). O risco não é sinônimo de catástrofe, referindo-se sempre a um evento futuro, que pode vir a se tornar uma ameaça. Porém, o perigo constante molda as perspectivas e expectativas sociais, tornando-se a força política que transforma o mundo. (BECK, 2009, p. 9–10).

Em tempos de crise, os Estados encontram no nacionalismo a solução. Ao enfrentar problemas sociais e econômicos, os governos recorrem ao sentimento de identidade entre seu povo e clama por lealdade entre os iguais. Com a rivalidade acirrada entre nacionais e não-

nacionais, o nacionalismo, pautado pela xenofobia, faz seu papel, fecha as fronteiras e culpa os estrangeiros por todos os problemas enfrentados no Estado. O direito penal é utilizado para excluir os imigrantes e justificar a securitização das fronteiras. (AMARAL; COSTA, 2017, p. 212 – 214).

A vinculação entre crime, segurança, migração e integração não é recente, porém, com o aumento da mobilidade e dos fluxos migratórios — influenciado de um lado pela globalização, mas também, pelas crescentes crises internas, governos ditatoriais e guerras civis, que deixam como legado refugiados —, houve uma série de reformas políticas e legislativas voltadas para o controle de entrada dos migrantes. (WOUDE; BARKER; LEUN, 2017, p. 4).

Por muito tempo, os criminólogos evidenciaram a necessidade da criação de um ramo da criminologia que olhasse para além das fronteiras dos Estados, pois, somente dessa forma as novas questões sobre crime e justiça, como resultado da globalização, poderiam ser abordadas. A regulação dos fluxos migratórios passou despercebida dos estudos criminológicos, analisada somente sob as lentes jurídico-dogmáticas. Contudo, com a crescente preocupação com o poder penal e a governança da mobilidade, um novo subcampo se desenvolveu: o campo conhecido como criminologia de fronteira (*border criminology*) ou criminologia da mobilidade (*criminology of mobility*). (WOUDE, 2022, p. 37–38).

Com a criminologia de fronteira, iniciou-se uma reflexão sobre quais as ferramentas coercitivas que poderiam ser utilizadas em relação a um não-membro e, como esses instrumentos podem ser empregados para recriar fronteiras em um mundo cada vez mais aberto. Houve uma ascensão dos estudos críticos que abordam as preocupações com a criminalização da migração e das fronteiras, principalmente com a instituição da deportação e da detenção como resposta à mobilidade das pessoas. (WOUDE, 2022, p. 38–39).

A partir da *membership theory*<sup>24</sup> — que limita os direitos e privilégios individuais aos membros do contrato social firmado entre governo e a sociedade — é que se percebe a verdadeira potencialidade de inclusão e exclusão dos indivíduos de um Estado. A teoria demarca os limites de quem é um membro aceito pela sociedade ou não, tendo o potencial de inserir ou eliminar as pessoas do contrato social. Nas crises migratórias, duas ferramentas do Estado são utilizadas: o poder de punir e o poder de expressar condenação moral. Ao perceber que as leis de migração estão revestidas de tantos atributos do direito penal que a linha entre elas se tornou indistinta, em 2006, Juliet Stumpf<sup>25</sup>, criou o termo *crimmigration* — crimigração

---

<sup>24</sup>Tradução nossa para teoria da filiação ou associação.

<sup>25</sup>Professora de ética e *advocacy* na Universidade de Direito Lewis & Clark em Portland, Oregon, nos Estados Unidos.

—, decorrente da evidente intersecção entre as políticas migratórias e as políticas criminais nos Estados Unidos. (STUMPF, 2006, p. 376–379).

A convergência entre ambas as legislações parece, a princípio, algo impossível, até porque as políticas criminais tem como propósito a prevenção de crimes e a proteção da sociedade e dos seus indivíduos de qualquer mal, enquanto a política migratória trata sobre quem pode cruzar as fronteiras e residir no país. Porém, elas se aproximam quando analisamos seu objeto: ambas abordam a relação entre o Estado e o indivíduo, parte integrante dos sistemas de inclusão e exclusão. (STUMPF, 2006, p. 379–380).

A crimigração representa um processo de entrelaçamento e fusão de campos e entidades que não se encaixam naturalmente. Embora os Estados, no mundo ocidental, possuam poder retórico e de autoafirmação, além de cada vez mais exercerem a sua prerrogativa soberana de controlar as fronteiras com medidas penais, não há um termo adequado para questionar esses processos. Tal fenômeno está remodelando a utilização de medidas coercitivas — como policiamento e prisão — pelos Estados, impulsionado pelo conceito de criminalidade do imigrante. (FRANKO, 2020b, p. 7–11).

A imagem veiculada é do imigrante enquanto inimigo, com a implementação ou reforço de medidas restritivas, dificultando a aceitação e a integração dos migrantes. O que antes era visto como tolerável ou até benéfico, como uma espécie de ‘fluxo de ajudante e reconstrutores externos’, converte-se em intolerável. Porém, há a criação de uma cidadania estratificada, visto que o controle da mobilidade é desigual, com o favorecimento a alguns grupos e exclusão de outros. (GUIA, 2012, p. 112–113).

Surge a figura do crimigrante — imigrante criminalizado —, que possui como elemento constitutivo o fato de ser alguém indesejado. A exclusão dos migrantes envolve um processo complexo fundado em julgamentos morais, ideologias, além do apelo à identidade e a sentimentos compartilhados de uma nação, possuindo como premissa as distinções entre bons e ruins, merecedores e não merecedores. O crimigrante se torna ilegal pelo uso contínuo e direcionado do aparato estatal, mas, mesmo excluído das noções de filiação e justiça, o crimigrante não pode ser, simplesmente, taxado como “extralegal”, pois, sua posição está estreitamente envolvida com as transformações contemporâneas e o funcionamento da lei. (FRANKO, 2020b, p. 4–12).

A criação do crimigrante reforça a divisão entre *insiders* e *outsiders*, criando uma política entre ‘eles’ e ‘nós’. Um dos pontos centrais da crimigração é a perda de direitos pelos imigrantes, com a aplicação da lei penal inclusive àqueles que não cometeram nenhum crime. Há uma evidente diferenciação de acesso a direitos por indivíduos não nacionais, com uma

intolerância crescente por parte da população, desprovido os imigrantes de qualquer estatuto jurídico e de cidadania. (GUIA; PEDROSO, 2015, p. 131–132).

Embora os pressupostos do direito penal e das legislações migratórias sejam, na sua gênese, diferentes, no momento em que um indivíduo é considerado indigno de ser membro, as consequências em ambas as áreas são muito parecidas. A sociedade se torna cada vez mais estratificada, fundada em concepções flexíveis e mutáveis de associação, na qual os não membros são expulsos por meio da imposição de fronteiras, de muros, de regras e da condenação pública. (STUMPF, 2006, p. 418–419).

Apesar de não haver consenso, entre os estudiosos, sobre a fusão de ambas as áreas, uma das principais demonstrações do fenômeno é a integração entre o controle penal e o controle de fronteiras. Os procedimentos se misturam, partilham seus instrumentos de aplicação da norma, com diretrizes de funcionamento de agências semelhantes, incorrendo na incorporação de práticas penais na detenção dos imigrantes. Em um sistema dual, assevera-se, então, que o “crime está sendo regido pela migração, enquanto a mobilidade humana é governada pelo crime”<sup>26</sup>. (BRANDARIZ, 2021, p. 3-4, tradução nossa).

O controle da mobilidade garante às sociedades a proteção de sua filiação (*membership*) — um dos privilégios mais preciosos que seus cidadãos possuem —, utilizando-se do direito penal não só para resguardar o acesso ao bem-estar social (*welfare state*), mas como meio de tranquilizar os seus cidadãos que sua posição ainda é privilegiada. Isso porque o migrante não é um membro originário da sociedade e, assim, a sua reivindicação de filiação é frágil, podendo ser facilmente revogada pelo uso do poder penal. Observa-se que o controle penal dos crimigrantes torna-se um meio de alcance do controle social. O mesmo grupo social comprometido com integração, unidade e liberdade, como justificativa de proteger os seus, exclui violentamente aqueles que não pertencem. (FRANKO, 2020b, p. 10–12).

Diante de grandes fluxos migratórios, a reação social é de apreensão e desconfiança, especialmente, pela percepção de que existem dois principais riscos associados à entrada de estrangeiros. O primeiro se refere a uma ameaça direta à soberania do Estado, pois, os imigrantes, principalmente aqueles em situação irregular, são ingovernáveis. Já o segundo é o risco que a imigração gera para o próprio corpo social, ameaçando as condições de vida pela falta de acesso, por exemplo, a cuidados de saúde básicos. (GUIA; PEDROSO, 2015, p. 130–131).

---

<sup>26</sup>Original “*crime is being governed through migration, and human mobility is being governed through crime*”.

A construção social da ameaça migratória está fundada em processos discursivos inter-relacionais. A crimigração não surge do nada, mas sim dos reforços das interações entre os discursos políticos, públicos e da mídia. Esta ocupa um papel primordial nesse processo ao selecionar os tópicos que devem ser divulgados, a mídia ganha a capacidade de influenciar o que as pessoas pensam e, como tal, pode definir a agenda do público, rotulando e atribuindo qualidades a determinados grupos. Nesse sentido, não se demonstra relevante somente os assuntos escolhidos, mas se deve prestar, igualmente, atenção como a mídia escreve sobre esses tópicos, como eles são enquadrados. (BROUWER; WOUDE; LEUN, 2017, p. 102).

Somente alguns pontos da realidade são selecionados e, no contexto de comunicação, eles recebem uma maior ênfase, principalmente, pelo uso de palavras-chave, frases de efeito e imagens que confirmam o estereótipo. Quanto mais se repete, nas mídias nacionais, que os fluxos migratórios estão relacionados aos problemas sociais, mais se vincula a figura de migração com uma crise e, como qualquer outro problema, deve ser resolvido. Assim, cria-se um estado de pânico moral que legitima ações altamente desproporcionais, com a criminalização e a restrição de direitos dos imigrantes. (BROUWER; WOUDE; LEUN, 2017, p. 102-103).

As narrativas apresentadas são obsessivas, distorcidas e distópicas, elaborando um anti-herói: o estrangeiro em massa. Aquele que não é visto como um indivíduo, com seus traços únicos, mas somente como um “sujeito estruturalmente coletivo, a partícula de uma massa correspondente, uma não-pessoa”, cujas características são inerentes da periculosidade das massas, em sua expressão estereotipada. O imigrante é estruturado ou como o inimigo — por cometer crimes e perturbar a ordem pública —, ou como um parasita<sup>27</sup> — pela tentativa de melhorar a sua condição de vida lucrando com o bem-estar e as proteções sociais que os países ricos, hipoteticamente, fornecem a seus cidadãos. Assim, a imagem construída é de um indivíduo ameaçador e indesejável. (SPENA, 2019, p. 301–303).

Nesse sentido, a crimigração opera como a expressão do endurecimento do controle migratório, com a utilização de práticas aprimoradas de vigilância para o controle da entrada dos migrantes. O discurso de inimigo do estado facilitou a culpabilização de indivíduos que nada fizeram em desfavor da sociedade, com a implementação de políticas cada vez mais restritivas, os próprios Estados fizeram com que a sociedade não mais aceitasse e integrasse o

---

<sup>27</sup>É o denominado migrante econômico, que, durante períodos de crescimento, é visto como um grande benefício a sociedade, porém, em tempos de crise econômica ou recessão, eles recebem uma imagem negativa, sendo culpados por arruinarem com o bem-estar social. (SPENA, 2019, p. 302).

imigrante. Tornando-os “fontes inesgotáveis de risco”, favorecendo a sua marginalização e repressão. (SANTOS; BRASIL, 2020, p. 337-338).

A discricionariedade — entendida como o espaço deixado pelo legislador que permite a tomada de decisões autônomas no âmbito administrativo — possui um papel fundamental no processo de crimigração. Nessa condição, a discricionariedade é vista como um aspecto problemático e, até perigoso, pelo potencial abuso do seu uso, como, por exemplo, na atribuição de amplos poderes de controle migratórios à polícia. Não se olvida que, apesar do excesso de discricionariedade gerar injustiças, a liberdade de escolha é também essencial para fazer justiça. Por isso, é essencial verificar como a liberdade é utilizada pelos agentes públicos e como essas práticas são monitoradas (WOUDE, 2022, p. 40–41).

Os limites entre as leis migratórias e a lei criminal estão desfocados, imprecisos, gerando a imposição de sanções penais preventivas pela simples tentativa de migrar (SPARKS, 2020, p. 374). São os agentes de fronteira que protagonizam a implementação das medidas de controle de migração, apreendendo os imigrantes, examinando os pedidos de asilo ou visto, gerenciando sua detenção e executando sua remoção. Porém, esses agentes são vistos como burocratas de rua<sup>28</sup> por operarem em um sistema burocratizado que carece de transparência e é resistente aos esforços de responsabilização pública. Essa falta de informação é inaceitável, até porque as medidas implementadas para controle dos fluxos migratórios deveriam ser acessíveis a toda sociedade, e, ainda, a impermeabilidade do sistema compromete todos os esforços de estudo e reforma. (VEGA, 2019, p. 1.173).

O principal ponto de virada, em que o imigrante comum se transforma no crimigrante, é a atuação dos agentes de fronteira que o selecionam. Para isso, além de burocratas de rua, deve-se reconhecer que os agentes de imigração atuam como agentes de controle social. Assim, como agentes de controle social, eles exercem o poder coercitivo do Estado, agindo como um instrumento de manutenção da ordem social — com poderes de usar força (letal ou não) — para obrigar as pessoas a seguirem as normas e regras impostas. E, como burocratas de rua, são implementadores das políticas públicas, interagindo com os indivíduos em nome do Estado e, devido a sua autonomia, possuem poder discricionário para a tomada de decisões. (VEGA, 2019, p. 1.173).

Com o gerenciamento da migração como um crime, os agentes de controle migratório são treinados para compreender a imigração como um problema de segurança nacional. Dessa forma, cria-se uma cultura na qual a missão dos agentes é proteger o seu país de ameaças

---

<sup>28</sup>Tradução do original: *street-level bureaucrats*.

estrangeiras, dentro ou fora do território. Por isso, os imigrantes sem documentos são ameaças arquetípicas, independentemente se já incorporados em alguma comunidade. Os agentes de imigração são atores essenciais no sistema complexo e contemporâneo de migração. A princípio, concebe-se, inadvertidamente, a imagem de que eles são simplesmente engrenagens de uma máquina, mas as percepções e os ideais normativos dos agentes da linha de frente são uma peça fundamental do impressionante maquinário que é o sistema de fiscalização de fronteira. (VEGA, 2019, p. 1.175–1.179).

### 3.3.1 Fenômeno da crimigração no Norte Global

Os Estados Unidos da América (EUA) são vistos como o berço da crimigração. Mesmo que a teoria só tenha recebido esse nome em 2006, a convergência entre a legislação penal e migratória dos EUA foi observada desde a década de 80, após o crescimento da imigração oriunda, principalmente, da Ásia, do México e de Cuba. Com a instituição de uma política pública de crimigração, o acesso a direitos foi estratificado, com a aplicação cumulada de sanções penais e migratórias, que levavam à deportação dos imigrantes. Dessa forma, objetos que antes seriam somente de responsabilidade do direito penal, transformam-se em uma atribuição da lei de migração. (GUIA; PEDROSO, 2015, p. 132–133).

Diversos mecanismos foram instituídos nos EUA para materializar o controle dos imigrantes. Um exemplo é a exigência do Sistema Nacional de Segurança de Entradas e Saídas (*National Security Entry System - NSEERS*), após o 11 de setembro, de que nacionais de países árabes e muçulmanos possuam registro no Serviço de Imigração e Naturalização (*Immigration and Naturalization Service - INS*) para poderem adentrar no território nacional. Além disso, para reforçar a aplicação da lei de migração, em vez da lei penal, principalmente no caso de suspeita de terrorismo, houve a disponibilização para as polícias da base de dados que possuem registro de todos os estrangeiros. (GUIA; PEDROSO, 2015, p. 134).

O mesmo fenômeno é observado na Europa, porém, apesar de condutas semelhantes, a forma utilizada por cada Estado para o controle dos fluxos migratórios é distinta. Mesmo com a criação de uma política única de migração, os Estados-membros da União Europeia (UE) continuam a regular as fronteiras com base na sua política migratória individual, que tem como principal fator o interesse nacional (GIL, 2021, p. 100). Dessa forma, algumas condutas praticadas por determinados países europeus serão analisadas de modo a exemplificar a existência da crimigração no respectivo continente.

Em Portugal, a princípio, a criminalização dos imigrantes não ocorre de forma tão intensa quanto aos outros países europeus, tendo sido considerado pelo MIPEX<sup>29</sup> — Índice de Políticas de Integração de Migrantes —, em 2020, como o terceiro melhor país em termos de medidas de integração de imigrantes, ficando somente atrás da Suécia e Finlândia (MIPEX, 2020). Porém, não se pode olvidar as políticas instituídas que segregam os imigrantes, como, a instituição, em 2012 — pela Lei 29/2012 de 9 de agosto —, da possibilidade de expulsão do território nacional português estrangeiros que, até aquele momento, possuíam proteção, considerados inexpulsáveis. (GUIA; PEDROSO, 2015, p. 137).

Há um amplo discurso sobre a inexistência do fenômeno crimigratório em Portugal, pois os crimes violentos não teriam relação direta com os imigrantes, porém, como já exposto, não é somente esse fator que configura a crimigração. O que se observa é a existência de discursos preconceituosos acerca da entrada de estrangeiros por parte da sociedade portuguesa, que associa a migração com o perigo do terrorismo, preocupando-se, principalmente, com indivíduos oriundos do Norte da África e do Oriente Médio. Contata-se, então, que, apesar do aparente estado de coisas em Portugal ser benéfico aos estrangeiros, há uma vinculação dos fluxos migratórios com os problemas enfrentados pelo país — como a exclusão social, a pobreza, o desemprego, a escalada da violência — aliados a uma seletividade da atuação da polícia e às políticas públicas xenofóbicas. (GUIA, 2015, p. 449–452, 527–528, 541).

No caso da Espanha o país foi completamente transformado — nos seus aspectos econômico, político e social — pelos grandes fluxos migratórios no início do século XXI, com o crescimento de 1% para 12% da população formada por indivíduos nascidos em outros países. Apesar desses altos fluxos migratórios, por um longo período, a política espanhola era vista como excepcional na Europa, principalmente, por suas taxas baixas de sentimento anti-imigrante, além da implementação de atitudes públicas de apoio e de compromisso público com a integração social. Contudo, com a eclosão das práticas crimigratórias, conectadas aos desafios impostos ao país devido à globalização, europeização e crise econômica, houve uma mudança nas políticas migratórias. (WONDERS, 2017, p. 7–8).

Sob a perspectiva que a legislação migratória desempenha um papel fundamental no processo de construir e reconstruir as fronteiras entre migrantes e cidadãos, a crimigração serve como tática para a reconstituição dos limites. Com a entrada da Espanha na EU, a abordagem espanhola referente a imigração teve que ser modificada, saindo da perspectiva de regulamentação interna, que visava a integração dos migrantes, para o foco nas fronteiras

---

<sup>29</sup>Trata-se de uma ferramenta de monitorização das políticas de integração de imigrantes, atualmente, aplicada a 52 países do mundo, cobrindo uma série temporal de 2007 a 2019.

externas, colocando a migração como uma questão de segurança. A securitização da migração decorreu das pressões supranacionais da UE, especialmente com o enquadramento da migração como uma ameaça visando fortificar a fronteira externa da Europa.

Nesse contexto, pelo papel central desempenhado pela Espanha na restrição da entrada no continente europeu, o Sistema Integrado de Vigilância Exterior da Espanha é um dos maiores sistemas de vigilância da Europa destinado a inspecionar as áreas marítimas espanholas visadas por imigrantes irregulares. A proteção da UE se baseia no policiamento eficaz da fronteira marítima entre a Espanha e o Marrocos, bem como na militarização das fronteiras terrestres para impedir a entrada dos imigrantes africanos. Em 2014, violando as normas internacionais — principalmente o direito à vida e o princípio do *non refoulement*<sup>30</sup> —, a Espanha autorizou a devolução sumária<sup>31</sup> forçada dos migrantes que escalassem as cercas de Melilla e Ceuta — cidades espanholas situadas na fronteira com o Marrocos. (WONDERS, 2017, p. 9–15).

O caso foi levado à Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) — *N.D. and N.T. v. Spain [GC] - 8675/15 and 8697/15* —, porém, de forma unânime, a Grande Corte (*Grand Chamber*) reformou a decisão tomada pela Câmara da Terceira Seção do Tribunal (*Chamber of the Third Section of the Court*)<sup>32</sup> e decidiu que não houve nenhuma violação aos direitos humanos nem a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e seus respectivos protocolos. Sob o principal fundamento de que foi a própria a atitude dos indivíduos que os colocou em uma situação ilegal, visto que a falta de um procedimento de remoção individualizado foi “consequência da própria conduta dos recorrentes”. Nesse julgamento, o tribunal ainda reiterou o direito dos Estados de estabelecer suas próprias políticas de imigração, principalmente, para cumprir com suas obrigações decorrentes da adesão à UE<sup>33</sup>. Por esse

<sup>30</sup>Princípio de não devolução.

<sup>31</sup>Prática denominada de *devoluciones en caliente*, que envolve a expulsão de migrantes ou refugiados sem que eles tenham acesso ao devido processo legal e sem que tenham o direito de contestar o ato por meio de um processo judicial eficaz. Em outras palavras, ocorrem quando as Forças de Segurança do Estado expulsam os migrantes ou refugiados sem proteção e garantias adequadas. Essas pessoas não têm a oportunidade de explicar suas circunstâncias, solicitar asilo ou recorrer da expulsão. O problema dessa conduta, além da violência empregada, é a negação da dignidade e da própria humanidade a esses indivíduos. Não se permite a verificação da situação individual, gerando a expulsão de pessoas que precisariam de proteção internacional, como, por exemplo, aqueles que fogem de guerras ou de locais onde estão ocorrendo graves violações dos direitos humanos, como a Síria, o Iraque ou o Afeganistão, são simplesmente devolvidos.

<sup>32</sup>No primeiro julgamento, em 3 de outubro de 2017, por unanimidade, a Câmara da Terceira Seção do Tribunal, considerou que houve uma violação do artigo 4 do Protocolo n. 4 e do artigo 13 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, lido em conjunto com o artigo 4 do Protocolo n. 4. Após essa decisão, houve recurso da Espanha para a Grande Câmara. (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2020, p. 6).

<sup>33</sup>Obrigações estas impostas pelo *Schengen Borders Code* (Código de Fronteiras Schengen), pois, o controle das fronteiras é do interesse não só do Estado-Membro em cujas fronteiras externas é efetuado, mas de todos os Estados-Membros que aboliram o controle das fronteiras internas e deve contribuir para combater a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos e para prevenir qualquer ameaça à segurança interna, à ordem pública, à saúde pública e às relações internacionais dos Estados-Membros. (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2020, p. 80).

motivo, os Estados-membros podem estabelecer disposições em suas fronteiras destinadas a permitir o acesso ao território nacional somente a pessoas que cumpram os requisitos legais pertinentes. (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2020, p. 05–07, 79–80, 95–97, 118–119).

Evidencia-se que as políticas de crimigração na Espanha são cada vez mais moldadas pela dinâmica supranacional, fortificada com a abordagem utilizada internamente nas políticas sociais e nos discursos públicos que colocam o migrante como merecedor da exclusão social. Porém, diferente de outros países europeus, a Espanha tem um governo central fraco devido à divisão constitucional da nação em 17 regiões autônomas e 2 cidades autônomas, por isso, tem que equilibrar a sua abordagem à migração para atender também as influências ao nível subnacional, das pessoas comuns, incluindo tanto cidadãos quanto pessoas que cruzam a fronteira. Assim, a crimigração não é primariamente uma consequência do sentimento anti-imigrante da sua sociedade e nem surgiu de processos de democracia direta, em vez disso, está voltada às agendas globais, sendo uma resposta à pressão de entidades supranacionais, como a UE, para fortalecer as fronteiras externas e restringir os direitos dos estrangeiros. (WONDERS, 2017, p. 17–21).

Importante, ainda, analisar a atuação dos Países Baixos, identificado como o pioneiro na Europa na adoção de políticas restritivas para migrantes e da implementação de um forte discurso anti-migração que envolve essas políticas. Nas últimas duas décadas várias políticas focadas em deter, excluir e remover migrantes foram implementadas, com a intensificação da crimigração a partir do ano de 2000, com um forte aumento nas legislações e resoluções que categorizam os migrantes como indesejáveis. Ademais, com a instituição da diretiva de retornos (*returns directive*) da UE, o patamar necessário para responsabilizar criminalmente os imigrantes irregulares foi reduzido. (BROUWER; WOUDE; LEUN, 2017, p. 101).

Há um importante papel da mídia holandesa na construção da imagem dos migrantes como desviantes e criminosos, moldando a visão do público e, assim, justificando a aplicação da lei penal aos migrantes. Em mais de 95% das matérias jornalísticas holandesas — com base no estudo realizado entre 1999 e 2013 —, os imigrantes não autorizados são referidos como “ilegais”, os termos irregular e sem documentos são raramente utilizados. Além disso, o termo não é utilizado como adjetivo — por exemplo, imigrante ilegal —, mas como um substantivo, simplesmente referindo-se aos estrangeiros como ilegais, termo este também utilizado consistentemente no discurso político. (BROUWER; WOUDE; LEUN, 2017, p. 108, 112).

Além disso, com o Código de Fronteiras Schengen, há uma ambiguidade sobre a atuação da Polícia Militar e de Fronteira da Holanda (*Dutch Military and Border Police*), não

se tendo certeza se os oficiais possuem a tarefa de controle do crime ou da imigração, ou, ainda, de ambos. Devido a essa indeterminação, há uma certa confusão sobre o papel de um oficial de imigração ou de aplicação da lei nas fronteiras e, como resultado, ultrapassam-se os limites legais — sob fundamento de que eles são responsáveis pela segurança do Estado — criando margem para o desenvolvimento de estereótipos de imigrantes. (WOUDE, 2022, p. 45–46).

Outro caso que demonstra a tendência europeia nos últimos anos em limitar e controlar os fluxos migratórios é o caso italiano. Na Itália, o direito penal é amplamente utilizado em matéria migratória, etiquetando o imigrante como uma ameaça ao bem da segurança pública. Nesse sentido, é tipificado como delito penal a entrada ou a permanência, de forma irregular em território italiano, além de estabelecer como um dever aos funcionários públicos — salvo médicos e professores — de denunciarem os imigrantes que não possuem documentos. Ademais, o ‘pacote de segurança’ – Lei 125, de 24.07.2008 —, que implementou diversas mudanças no sistema penal, incluiu ao art. 61 do Código Penal Italiano a agravante do inciso 11-bis<sup>34</sup>, permitindo o aumento da pena, caso o delito seja cometido por alguém que esteja irregular no território. Apesar do referido artigo ter sido declarado inconstitucional em 2010<sup>35</sup>, ele permaneceu em vigor durante dois anos, evidenciando a posição securitária do país. (LYRA, 2015, p. 3–5).

A aproximação da lei migratória com a lei penal na Itália, é regida por uma obsessão por segurança, que se internaliza na sociedade. O auxílio fornecido por cidadãos italianos a qualquer imigrante em situação irregular, a título oneroso, é punida com reclusão de seis meses a três anos. Ainda, caso essa ajuda ocorra através da cessão de um imóvel, o confisco desse bem está previsto na legislação como efeito da condenação. Outro tipo penal relacionado a migração está no art. 12, do Código Penal Italiano, que pune os atos destinados ao favorecimento da entrada de imigrante irregular, com pena de reclusão de um a cinco anos. Assim, observa-se a crimigração na Itália por meio de uma criminologia do outro, uma espécie de lógica de guerra, em que o descumprimento da lei migratória se converte, automaticamente, na aplicação da lei penal aos imigrantes e de todos os que os auxiliam. (ITÁLIA, 1930; LYRA, 2015, p. 5–7).

---

<sup>34</sup>Art. 61. (*Circostanze aggravanti comuni*) *Aggravano il reato, quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti speciali, le circostanze seguenti: [...] 11-bis. l'avere il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale.* Artigo 61. (Circunstâncias agravantes comuns) Agravam o delito, quando não são elementos constitutivos ou circunstâncias agravantes especiais, as seguintes circunstâncias: [...] 11-bis. o infrator ter cometido o ato enquanto estava ilegalmente no território nacional. (ITÁLIA, 1930, tradução nossa).

<sup>35</sup>O Tribunal Constitucional Italiano, pela sentença nº 249 de 5 de julho de 2010 declarou “a ilegitimidade constitucional do art. 61, inciso 11-bis, do Código Penal” (ITÁLIA, 2010).

Nesse mesmo sentido, é imperioso destacar o caso da França, que tipifica o denominado ‘crime de solidariedade’. A lei não menciona o termo solidariedade, mas foi o termo político encontrado para explicar o crime tipificado no art. L622-1<sup>36</sup> do código de entrada, residência de estrangeiros e direito de asilo — *code de l’entrée, du séjour des étrangers et du droit d’asile (Ceseda)*. Nele, qualquer pessoa que ajudar ou facilitar a entrada ou permanência de um imigrante irregular estará sujeita à pena de prisão de até 5 anos e multa. Apesar de a legislação estabelecer limites à aplicação dessa sanção — como é o caso da não criminalização daqueles que forneçam o auxílio para assegurar condições de vida dignas aos imigrantes ou, ainda, quando esse auxílio não gerar contrapartida direta ou indireta —, ela traz um grande risco aos ativistas humanitários que apoiam os imigrantes, e está em desconformidade com todos os compromissos internacionais ratificados pela França, principalmente, no que diz respeito à ofensa ao princípio da fraternidade. (LA RÉDACTION, 2022; AMNESTY INTERNATIONAL FRANCE, 2023; FRANÇA, 2005).

Devido ao grande aumento do número de não cidadãos residentes no país — com o aumento de 2 milhões para mais de 5 milhões entre os anos de 1993 até 2015 —, o Reino Unido tem cada vez mais alocado recursos para reforçar a aplicação da lei de migração. A execução da lei visa, especialmente, os imigrantes irregulares, tornando-os indivíduos cada vez mais, indesejáveis, temporários e deportáveis. Um dos principais recursos utilizados pelo governo é a incursão em residências e em locais de trabalho em buscas dos migrantes, além da terceirização dos controles de migração para proprietários de imóveis, professores e médicos, atribuindo-lhes o dever legal de fornecer detalhes pessoais, inclusive nacionalidade, endereço e data de nascimento, dos migrantes irregulares ao *Home Office*<sup>37</sup>, sob pena de sanções, sem desconsiderando, por exemplo, a confidencialidade médico-paciente. (NORONHA, 2019, p. 2417).

Em 2012, com a instituição da Operação Nexus (*Operation Nexus*), houve uma modificação na abordagem dos imigrantes, materializando a crimigração no país. Trata-se de um acordo interagências entre a polícia e o *Home Office*, que foi inicialmente concebido para detectar criminosos estrangeiros de alta periculosidade<sup>38</sup> e deportá-los. Porém, pessoas que

---

<sup>36</sup>Article L622-1. Toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l’entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d’un étranger en France sera punie d’un emprisonnement de cinq ans et d’une amende de 30 000 Euros. Artigo L622-1. Quem, por meio de ajuda direta ou indireta, facilitar ou tentar facilitar a entrada, circulação ou permanência ilegal de um estrangeiro na França será punido com pena de prisão de cinco anos e multa de 30.000 euros. (FRANÇA, 2005, tradução nossa).

<sup>37</sup>Principal departamento do governo do Reino Unido para migração e passaportes, política de drogas, crime, incêndio, contraterrorismo e polícia.

<sup>38</sup>Denominados de ‘high harm’ foreign national offenders.

possuem condenações antigas e insignificantes e, até mesmo, aquelas que nunca foram condenadas, mas que estão na base de dados da polícia, por uma simples abordagem, ou mesmo nos casos de absolvições ou de acusações retiradas, são taxadas como infratores estrangeiros de alto risco. Assim, com a conexão entre a irregularidade e a criminalidade, por meio das próprias instituições, cria-se um ambiente hostil para permanência dos imigrantes. (NORONHA, 2019, p. 2426–2427).

Atualmente, como consequência da política hostil, em 07 de março de 2023, o governo do Reino Unido propôs a nova Lei de Migração Ilegal (*Illegal Migration Bill*), em uma suposta tentativa de impedir o fluxo migratório irregular, mas que, na verdade, ameaça todo o sistema de asilo, trazendo graves implicações para os direitos humanos<sup>39</sup>. O projeto de lei impede que os refugiados ou migrantes que entram de forma irregular no país tenham o direito de solicitar asilo. Nesses casos, esses indivíduos seriam detidos<sup>40</sup> e, após, removidos para o seu país de origem ou, se oriundos de locais instáveis — devido à guerra, calamidade pública, ou perseguição pessoal —, serão deportados para Ruanda, considerado, nesse caso, o terceiro país seguro. Além disso, o projeto institui a proibição de obtenção de qualquer permissão de entrada ou permanência, ou, ainda, de obtenção da cidadania britânica no futuro. (UNITED KINGDOM, 2023).

Todavia, ao impedir que as pessoas que viajam irregularmente solicitem asilo, o projeto de lei ignora uma verdade incômoda: que a maioria das pessoas que atravessam os oceanos em pequenos barcos são refugiadas e de acordo com as leis internacionais, elas não podem, simplesmente, ser deportadas para seus países de origem, como Afeganistão, Irã, Sudão ou outros lugares brutais e devastados. Vislumbra-se a terceirização das obrigações humanitárias de um país do Norte Global — o Reino Unido — atribuindo-as a um país do Sul Global — Ruanda —. Até junho de 2023 o projeto já foi aprovado pela Casa dos Comuns (*House of Commons*), com 289 votos a 230, e agora aguarda a decisão da Casa dos Lordes (*House of Lords*). Apesar de não estar em vigor ainda, esse projeto demonstra a mentalidade anti-imigrante que cerca a Europa e traz enormes riscos às legislações de outros países europeus que podem adotá-la como modelo. (UNITED KINGDOM, 2023).

---

<sup>39</sup>Conforme a Lei de Direitos Humanos de 1998, toda legislação no Reino Unido deve ser compatível com a Convenção Europeia de Direitos Humanos. No entanto, o próprio projeto de lei, em sua cláusula 1 (5) afirma que “à seção 3 da Lei de Direitos Humanos de 1998 (interpretação da legislação) não se aplica em relação as determinações feitas por ou em virtude desta Lei” (*Section 3 of the Human Rights Act 1998 (interpretation of legislation) does not apply in relation to provision made by or by virtue of this Act*).

<sup>40</sup>Ademais, destaca-se que no Reino Unido não há um limite temporal para a detenção administrativa, a qual os estrangeiros irregulares são sujeitos, assim, em muitos casos, mesmo que o imigrante tenha cometido algum crime e cumprido a sua pena, eles podem ser mantidos presos, além da pena imposta, simplesmente por motivos administrativos. (PAKES; HOLT, 2017, p. 69).

A conduta da Suécia frente aos fluxos migratórios também é mais uma demonstração da prática crimigratória na Europa. Em 2015, após receber um grande contingente de refugiados, principalmente sírios, o país declarou que a Europa acolhia as pessoas que fugiam das guerras e não construía muros. Porém, o discurso durou pouco tempo, pois, dois meses depois, foram introduzidos controles, supostamente temporários, nas fronteiras internas. Em 2016, 72 guardas civis foram contratados e treinados para compor a polícia de fronteira. Um controle de fronteiras apresentado como um instrumento excepcional de curto prazo, somente para lidar com os requerentes de asilo que chegavam em 2015 e 2016, continua em vigor e o Estado prepara o caminho para o controle permanente, com a instituição de políticas de migração e de asilo cada vez mais rígidas, tudo sob o fundamento de que é para proteger o país e a sua sociedade. (SKAARUP, 2021, p. 156–157).

O comportamento da Suécia não difere daqueles verificados anteriormente nos EUA e na Europa, por muitas vezes, a instituição de um controle migratório mais rígido parte de uma tentativa de preservar a tradição e a cultura de uma sociedade, baseada no receio do que o desconhecido traz consigo. Porém, a hierarquização de categorias e a exclusão de alguns grupos da população reforça a criminalização dos migrantes e cultiva esse estado de suspeita permanente (SKAARUP, 2021, p. 158). A sensação de que as fronteiras devem ser protegidas a qualquer custo rompe com qualquer possibilidade de integração entre os povos.

### **3.3.2 Impactos da crimigração**

Diante da crimigração, os objetivos originários da punição foram ofuscados por outro propósito: o controle de fronteira. As instituições penais contemporâneas ganharam como nova meta o controle da mobilidade, exercendo tal controle não só nas fronteiras, mas, também, internamente. O direito penal está sendo utilizado não mais para conter o crime, e sim para reprimir o movimento dos migrantes. Não há dúvidas de que o controle da mobilidade indesejada serve como força motriz das estratégias penais tradicionais, além de ser um importante propulsor para a inovação penal. (FRANKO, 2020b, p. 52–54).

Em Estados que se afirmam liberais e democráticos, com especial preocupação com os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, a única forma de justificar a criminalização no gerenciamento da migração — que afasta o cumprimento dos princípios liberais e de solidariedade — é colocá-la como o meio necessário para tratar as questões de segurança. Assim, as medidas antiliberais são legitimadas, com a intrusão — não democrática — da polícia e do poder do Estado na vida das pessoas. A crimigração baseia-se no movimento

político-retórico de alocar a migração como um problema contínuo de segurança, apresentada como uma estratégia liberal — apesar dos sacrifícios impostos aos direitos dos migrantes — essencial para a manutenção da sociedade. (SPENA, 2019, p. 304).

A crimigração serve como uma camuflagem, não estando destinada, necessariamente, para cumprir com os objetivos do direito penal, mas sim para dissimular o migrante irregular como um criminoso desviante, enfatizando a migração como seu desvio. A partir dessa estratégia, há um aumento na condição de sujeição do migrante — que já está em situação de irregularidade — pela sua criminalidade, redobrando o poder do Estado — como irregular e criminoso. Assim, implica-se o efeito retórico de cancelar a sujeição do migrante aos circuitos coercitivos de poder que possuem a expulsão como objetivo e não a punição — diferente daqueles que os cidadãos criminosos estão sujeitos —, enquanto sujeita esse mesmo migrante, por sua irregularidade, a padrões normativos distintos daqueles exigidos no tratamento do cidadão desviante, pois os princípios e as garantias que, normalmente, regem a justiça criminal são, despreocupadamente, deixados de lado. (SPENA, 2019, p. 307–308).

O foco das nações no terrorismo trouxe inúmeros impactos para a expansão da crimigração. Após o 11 de setembro, a maioria dos Estados, além de endurecerem as legislações migratórias, adicionaram a raça, a etnia e a religião como elementos a serem considerados no controle de fronteiras. Assim, a lei de migração usurpa o papel do direito penal, sendo frequentemente utilizada para deter ou deportar pessoas com suspeita de envolvimento em atos terroristas. Decorrente da maior facilidade, diante das menores barreiras substantivas e processuais elencadas para uma deportação, por exemplo, em comparação com a condenação criminal. O que permite, ainda, que os agentes de fronteira tomem iniciativas fundadas na etnia de um indivíduo, o que é formalmente vedado pelo sistema de justiça criminal. (STUMPF, 2006, p. 385–386; GIL, 2021, p. 103).

A migração não é mais encarada como um exercício do direito subjetivo do indivíduo de se deslocar em busca de melhores condições de vida, mas sim, como um problema que causa mal-estar para a sociedade. Desse modo, com o discurso de luta contra o terrorismo, tráfico internacional de pessoas e de drogas, a proteção dos imigrantes é colocada em segundo plano. Há uma cegueira deliberada nos discursos oficiais, que associam o imigrante ao crime, catalogando-o como o inimigo da ocasião, despindo-o dos seus direitos fundamentais e o desumanizando. (LYRA, 2015, p. 3–4).

Ademais, observa-se um grande déficit nas discussões e no estabelecimento de diretrizes gerais sobre a migração internacional, em função do assunto ser considerado pelos países como o simples exercício de sua soberania. Desse modo, não há um sistema unificado

de proteção, pois os Estados ditam políticas restritivas, que categorizam os imigrantes conforme sua utilidade, ou não, para aquele país (MORAES, 2016, p. 204–205). Esses mecanismos operam desde os pontos de entrada, como a negação de um visto, até os pontos de saída.

Contudo, com o aumento das políticas restritivas, surgiu um paradoxo, a securitização da migração e a instituição de políticas cada vez mais duras para a entrada, a concessão de vistos e de permanência, provocou o efeito inverso. Os migrantes não possuem condições — seja financeira ou documental — de entrar regularmente nos países, por isso, são obrigados a utilizar rotas alternativas, gerando grande perigo às suas vidas. Eles não entram simplesmente na fila para esperar sua vez de adentrar o território, pois, não há fila. Os Estados deliberadamente bloqueiam a maioria dos caminhos, mesmo para solicitantes de asilo e refugiados.

O ano de 2016 foi considerado um dos anos mais mortais no Mediterrâneo, 5.136 migrantes desapareceram ou perderam suas vidas, sendo 4.498 mortos por afogamento. Desde 2014, já foram registrados 26.924 migrantes desaparecidos no Mediterrâneo. A rota do Mediterrâneo é utilizada por migrantes que buscam asilo e melhores condições de vida na Europa. Porém, essas mortes na fronteira revelam que o direito à vida é resguardado e operacionalizado diferente, dependendo da nacionalidade, do gênero, do *status* legal e da classe social. Os migrantes em situação irregular não recebem nenhuma proteção. (SANTOS; BRASIL, 2020, p. 338; MISSING MIGRANTS PROJECT, 2023; FRANKO, 2020a, p. 50).

A crimigração não causa, apenas, a exclusão territorial dos migrantes, mas os condena ao abandono. Mesmo antes da sua remoção pelo Estado, a exclusão social cria um conjunto complexo de efeitos que transformam a condição do migrante em indesejado, deixando-o em um estado de minoria legal e social. Há uma negação, além do gozo dos direitos políticos, do acesso aos direitos sociais e econômicos, pelos migrantes, os quais são essenciais para atender as necessidades básicas de qualquer ser humano — como saúde, moradia, educação, trabalho. Mesmo formalmente garantidos, por documentos internacionais, esses direitos são restringidos aos estrangeiros por limitações fundamentadas na temporariedade da permanência no território, mas, principalmente, na necessidade de não estabilizar sua estadia, para facilitar sua expulsão imediata. (SPENA, 2019, p. 310-311).

A ampliação do fenômeno da crimigração nos países do Norte Global faz com que seus efeitos sejam difundidos aos países periféricos, impregnando nas pessoas a concepção de que é necessário proteger as fronteiras a qualquer custo, sendo o Brasil um dos países que aderiu a essa tendência. Tais fatores possuem consequências ainda mais nefastas quando

acompanhados de dificuldades internas, como o desemprego, tornando o imigrante o indivíduo perfeito para ser responsabilizado pela crise.

#### 4 CRIMIGRAÇÃO NO BRASIL

"A escória do mundo está vindo para o Brasil como se já não tivéssemos muitos problemas para resolver"<sup>41</sup>. Essas foram as palavras de Bolsonaro, ex-presidente do Brasil, em uma entrevista em 2015, na época em que ele era deputado. Infelizmente, percebe-se a reprodução desse posicionamento pela sociedade brasileira. Na atual conjuntura, não se observa limites ou regras claras para o tratamento do imigrante no Brasil. Apesar da promulgação da Lei de Migração, a crimigração opera-se no país pela dificuldade de materialização das políticas públicas propostas.

A nova lei mantém a racionalidade jurídica das legislações anteriores, ao prever, por exemplo, a existência dos mecanismos de saída compulsória, instituindo, assim, o migrante como indesejável. Nesse sentido, há uma manutenção da zona de exceção, com os estrangeiros ainda sendo discriminados, não possuindo acesso nem aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Evidencia-se a existência de uma ratificação do componente criminalizador aplicado ao controle dos fluxos migratórios, com o gerenciamento da entrada e permanência dos imigrantes, não rompendo com os paradigmas tradicionais. (CARNEIRO, 2018, p. 74–76).

Mesmo com os avanços demonstrados pela Lei n. 13.445/2017, ao tratar da migração, não só como um tema de segurança nacional, mas, também, como tema de direitos humanos, quando se trata de ação, as políticas públicas para receber e integrar migrantes e refugiados são escassas. Ademais, constata-se que no governo anterior, do ex-presidente Bolsonaro, ao estabelecer a organização básica dos órgãos e ministérios — pela Lei 13.844 de 18 de junho de 2019 — a migração foi atribuída como matéria de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Além disso, o próprio Conselho Nacional de Imigração (CNIg) integrava a estrutura básica deste mesmo ministério.

A organização governamental atual, do presidente Lula, instituída pela Medida Provisória n. 1.154, de 1º de janeiro de 2023 e aprovada pelo Congresso aguardando, apenas, a sanção presidencial, não quebrou com esse paradigma. Em seu art. 35, inciso VII, manteve as matérias de nacionalidade, migrações e refúgio sob a competência do MJSP. Mesmo que, em seu art. 44, inciso XI, estenda ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) a competência sobre essa matéria, destaca-se que esta se restringe ao “apoio à formulação e à execução da

---

<sup>41</sup>A declaração foi dada em uma entrevista ao Jornal Opção de Goiás. (AZEVEDO, 2019).

Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia”. Assim, o assunto migratório ainda é tratado, prioritariamente, como uma matéria de segurança nacional.

Como já evidenciado no item 2.3, diferente de outras legislações migratórias, no Brasil, a migração, em si, não é criminalizada — somente se considera crime a promoção da imigração ilegal com fins lucrativos (art. 232-A do Código Penal) — consoante estabelece o art. 3º, inciso III, da Lei de Migração. Além disso, a migração irregular não é tipificada como uma infração penal, mas sim como uma infração administrativa (art. 109 da Lei n. 13.445/2017), estabelecida a sanção de deportação e/ou multa, dependendo da situação. Contudo, as políticas instituídas ainda dividem os migrantes entre desejáveis e indesejáveis. (BRASIL, 2017a; AMARAL; COSTA, 2017, p. 216).

Nesse sentido, na atual conjuntura brasileira, constatam-se três elementos que impedem a materialização das políticas humanitárias previstas, sendo dois referentes aos aspectos internos da administração, e um terceiro motivo vinculado à própria sociedade.

Um dos primeiros fatores é a amplitude normativa conferida às autoridades administrativas — mediante portarias ou resoluções normativas — para regulamentar e instituir os mecanismos internos para inclusão do imigrante no Brasil<sup>42</sup>, produzindo lacunas dos procedimentos a serem seguidos. Além da liberdade outorgada, pela própria legislação, na utilização de termos vagos — como interesse nacional, ordem pública, “ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”<sup>43</sup> —, que abrem margem para a interpretação de cada agente que executa as políticas impostas. Causando a falta de procedimentos e mecanismos internos efetivos, como uma excessiva burocratização dos sistemas de regularização.

O segundo fator é a atribuição à Polícia Federal (PF) — um órgão de segurança pública — como responsável para o primeiro atendimento a quem busca asilo ou refúgio (AMARAL; COSTA, 2017, p. 216). Nesse sentido, o histórico da agência, aliado ao papel institucional de segurança nacional, com objetivo de repressão à criminalidade, não se demonstra em conformidade com a perspectiva dos fluxos migratórios como um direito humano (ALVES, 2019, p. 137). Ademais, esses agentes públicos possuem ampla discricionariedade na decisão de quem deve ou não entrar, fundados, simplesmente, na sua própria convicção sobre quem representa uma ameaça ou não.

---

<sup>42</sup>Conforme se depreende da redação do art. 114 regulamento poderá estabelecer competência para órgãos do Poder Executivo disciplinarem aspectos específicos desta Lei e art. 120, § 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

<sup>43</sup>Art. 45, IX, da Lei 13.445/2017 (BRASIL, 2017a).

O terceiro fator está aliado ao coeficiente social, que visualiza o imigrante como inimigo, devido ao sentimento de nacionalismo da população, com a repercussão de posicionamentos discriminatórios. Os imigrantes ainda se encontram envoltos à marginalização da cidadania, sem mecanismos de apoio e suporte, resultando, provavelmente, a vida nas ruas e, conseqüente, criminalização formal. Assim, fica evidente a ocorrência da crimigração no contexto brasileiro, devendo ser analisada com base nos três aspectos elencados anteriormente.

#### 4.1 MECANISMOS DE REGULAMENTAÇÃO: INEXISTÊNCIA E INEFICÁCIA

Importante destacar, que um dos primeiros elementos que auxilia na crimigração no Brasil é o decreto regulamentador — Decreto n. 9.199/2017 — da Lei de Migração, que, apesar da previsão legislativa de garantias e direitos aos migrantes, estes não foram materializados pelo ato normativo.

O texto publicado para regulamentar a legislação foi totalmente alheio ao debate que ocorreu durante toda a elaboração do novo diploma legal, desvirtuando o próprio espírito da Lei de Migração. Além de não ter oportunizado a participação social, o decreto regulamentador foi amplamente criticado por especialistas por ser visto como um verdadeiro retrocesso aos avanços alcançados com a lei, colocando em risco conquistas importantes relacionadas aos direitos humanos dos migrantes, além disso, muitos arguíram que o decreto “é contra a lei e fora da lei”, com dispositivos flagrantemente ilegais. (RAMOS *et al.*, 2017; VENTURA, 2017).

A própria Defensoria Pública da União (DPU) encaminhou uma nota técnica, dias antes da publicação, sugerindo 47 alterações na minuta, que buscava a conformidade do decreto com a legislação aprovada e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil (SILVA; SEVERO, 2017). Assim, serão analisados alguns aspectos problemáticos do Decreto presidencial, considerando os apontamentos realizados pela DPU, além de outros problemas encontrados, que reforçam o perfil crimigratório no Brasil.

Primeiramente, destaca-se que, consoante o art. 38, §1º, I<sup>44</sup> e §2º<sup>45</sup>, do Decreto, o visto de trabalho para os imigrantes fica condicionado à comprovação de oferta de trabalho, que deve

<sup>44</sup>Art. 38. O visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral com ou sem vínculo empregatício no País.

§ 1º O visto temporário para trabalho com vínculo empregatício será concedido por meio da comprovação de oferta de trabalho no País, observado o seguinte:

I - A oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços; e [...] (BRASIL, 2017b).

<sup>45</sup>Art. 38 [...] § 2º O visto temporário para trabalho sem vínculo empregatício será concedido por meio da comprovação de oferta de trabalho no País [...] (BRASIL, 2017b).

ser feita via contrato formal de trabalho ou de prestação de serviços. Importante destacar que um contrato de trabalho caracteriza a consumação de uma relação trabalhista e não uma proposta de emprego, como exige a legislação<sup>46</sup>. Tal disposição elimina qualquer possibilidade de o migrante ingressar no país à procura de emprego, visto que, se não tiver conseguido, mesmo estando fora do país, uma oferta de trabalho formal — algo que já é difícil para cidadãos brasileiros natos, em uma sociedade permeada pela informalidade —, não terá direito de ingressar no país. (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b; RAMOS *et al.*, 2017).

Outro ponto problemático é a incumbência do Ministério do Trabalho (MT), que não possui relação com os fluxos migratórios, de aprovar o exercício de atividade remunerada<sup>47</sup> e, ainda, ser o responsável para analisar e acatar os pedidos de autorização de residência. Extrai-se da redação do art. 127, §1º<sup>48</sup>, do referido Decreto que, como uma exceção à regra — todos os pedidos de autorização de residência são encaminhados ao MJSP — que devem ser remetidos ao MT todos os pedidos de autorização de residências fundamentados nas hipóteses de trabalho, de atividades de pesquisa ou de ensino, de realização de investimentos, de prática de atividade religiosa, de serviço voluntário, e, ainda, na realização de todas as atividades de relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural. Atribui-se a um órgão que não possui o papel de controle da migração, a decisão de quem pode permanecer ou não, sendo um verdadeiro retrocesso não só ao regime militar, mas ao Estado Novo. (RAMOS *et al.*, 2017; BRASIL, 2017b).

No caso do migrante detentor de visto ou de autorização de residência, para o seu registro e identificação civil, o art. 67, §4º<sup>49</sup>, disciplina que a autoridade competente pode dispensar a tradução dos documentos. Contudo, não se observa pertinente a exigência de a autoridade administrativa expedir ato para dispensa de algo já internalizado no ordenamento jurídico brasileiro, por força de tratado internacional — como é o caso do Mercosul, que, pelo

---

<sup>46</sup>Art. 14 [...] § 5º Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente. (BRASIL, 2017a).

<sup>47</sup>Art. 56. A autorização para exercício de atividade remunerada no País será concedida por meio de solicitação específica, que será encaminhada por via diplomática ao Ministério das Relações Exteriores, e **dependerá da aprovação do Ministério do Trabalho** [...] (BRASIL, 2017b).

<sup>48</sup>Art. 127. [...] § 1º Observado o disposto no art. 142, os pedidos de autorização de residência serão endereçados ao Ministério do Trabalho quando fundamentados nas seguintes hipóteses: I - em pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; II - em trabalho ou oferta de trabalho; III - na realização de investimento; IV - na realização de atividade de relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; V - na prática de atividade religiosa; e VI - no serviço voluntário. (BRASIL, 2017b).

<sup>49</sup>§ 4º Ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública poderá estabelecer os requisitos necessários ao registro referido no § 2º e à dispensa de legalização e tradução, nos termos da lei e dos tratados firmados pelo País. (BRASIL, 2017b).

Decreto n. 5.852/2006, promulgou o Acordo sobre a Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração —, devendo a liberação de tradução ser automática, sob pena de burocratizar ainda mais o procedimento. (BRASIL, 2017b).

Nos procedimentos de regularização, em nenhum momento, é garantido a ciência pessoal do imigrante sobre o resultado. Como no caso do art. 66<sup>50</sup> do Decreto 9.199/2017, que menciona que o prazo para o imigrante proceder o seu registro, após o deferimento da autorização de residência é de 30 dias após publicação, sob pena de aplicação de multa diária. A própria Portaria n. 286, de 7 de dezembro de 2016 — anterior a legislação — havia estabelecido um procedimento melhor, pois concedia o prazo de 90 dias ao imigrante. Além disso, para o exercício regular do direito dever-se-ia garantir a ciência pessoal do imigrante para que este tenha plena consciência do deferimento de seu pedido. Nesse mesmo sentido, destaca-se, também, os arts. 72, §4º; 73, §3º; 115; 138, §3º; 197, parágrafo único; 251, §2º; e, 309, §§8º e 10º, que não garantem a ciência pessoal do imigrante, considerando somente a publicação da decisão — no diário oficial ou sitio eletrônico da PF — como início da contagem do prazo. (BRASIL, 2017b; SILVA; SEVERO, 2017).

Em relação ao apátrida, o art. 96, §2º<sup>51</sup> do decreto regulamentador estabelece que o processo de reconhecimento dessa condição, será iniciado, apenas, com a solicitação ao MJSP ou a alguma unidade da PF, não fazendo menção à possibilidade de o pedido ser feito nos postos consulares brasileiros no exterior. Existem diversas dificuldades de deslocamento do apátrida, principalmente, pela falta de documentação. Assim, sem a previsão de requisitar o reconhecimento de sua condição fora do Brasil, questiona-se como este indivíduo, sem documentos, conseguirá chegar no país para fazer jus ao benefício que a apatridia o concede. (BRASIL, 2017b).

Referente ao processo de reconhecimento da condição de apátrida, no art. 106, incisos I, II e III, estão as hipóteses em que o indivíduo pode perder a proteção conferida pela Lei de Migração. Contudo, o parágrafo único<sup>52</sup> do art. 106 disciplina que a declaração pelo MJSP será concretizada após a manifestação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), sem

<sup>50</sup>Art. 66. O imigrante a quem tenha sido deferido, no País, o pedido de autorização de residência deverá proceder à solicitação de registro no prazo de trinta dias, contado da data da publicação do deferimento do referido pedido, sob pena de aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput do art. 307. (BRASIL, 2017b).

<sup>51</sup>Art. 96. O processo de reconhecimento da condição de apátrida tem como objetivo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado e poderá considerar informações, documentos e declarações prestadas pelo próprio solicitante e por órgãos e organismos nacionais e internacionais. [...] § 2º O processo de reconhecimento da condição de apátrida será iniciado por meio da solicitação do interessado apresentada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública ou às unidades da Polícia Federal. (BRASIL, 2017b).

<sup>52</sup>Parágrafo único. A perda da proteção do apátrida prevista no caput será declarada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, após manifestação do Comitê Nacional para Refugiados, e publicada no Diário Oficial da União. (BRASIL, 2017b).

oportunizar a manifestação do interessado. Há uma evidente ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa do apátrida, que estará sendo privado de um direito adquirido sem poder se manifestar a respeito. (BRASIL, 2017b).

Ainda relacionado ao apátrida, o art. 104, parágrafo único<sup>53</sup>, do mencionado decreto, condiciona a reunião familiar à presença dos membros da família no território nacional. Evidente que há um incentivo ao ingresso irregular do imigrante no território, isso porque, se a reunião familiar só poderá ser reconhecida entre aqueles presentes no país, os familiares do apátrida ingressarão, mesmo que sem documentos, no Brasil, pois, se não o fizerem, ficarão privados de se reunir, após o reconhecimento da condição de apátrida de um membro familiar. Observa-se que a mesma dicção é verificada no art. 117, parágrafo único<sup>54</sup>, do decreto, impondo a mesma restrição à reunião familiar nos casos de asilo político. (BRASIL, 2017b).

Sobre o procedimento de expulsão, regulamentado na Seção IV, há nítidas evidências da manutenção do caráter criminalizador atribuídos ao imigrante. Primeiro, pelo simples nome dado ao procedimento de expulsão, denominado, pelo decreto, de ‘inquérito policial de expulsão’<sup>55</sup>, que evidentemente remete à natureza criminal desse procedimento. Ademais, o art. 192, inciso II<sup>56</sup>, determina que a sentença condenatória transitada em julgado, por crime doloso, pode ser motivo da expulsão do imigrante, mas deixa a cargo do Ministro da Justiça (MJ) estabelecer quais são os crimes considerados graves e com mínima possibilidade de ressocialização do condenado. Essa ampla discricionariedade deveria ter sido limitada pelo próprio decreto, estabelecendo critérios objetivos do que é um crime considerado grave para fins migratórios. (BRASIL, 2017b; SILVA; SEVERO, 2017).

Do mesmo modo, o art. 195, §1º, permite a instauração do inquérito policial de expulsão antes mesmo do trânsito em julgado da sentença que origina esse procedimento. Essa disposição contraria o art. 54, §1º<sup>57</sup>, da lei n. 13.445/2017, que disciplina que somente a

---

<sup>53</sup>Art. 104. O direito de reunião familiar será reconhecido a partir do reconhecimento da condição de apátrida. Parágrafo único. A autorização provisória de residência concedida ao solicitante de reconhecimento da condição de apátrida será estendida aos familiares a que se refere o art. 153, desde que se encontrem no território nacional. (BRASIL, 2017b).

<sup>54</sup>Art. 117. O direito de reunião familiar será reconhecido a partir da concessão do asilo político. Parágrafo único. A autorização provisória de residência concedida ao solicitante de asilo político será estendida aos familiares a que se refere o art. 153, desde que se encontrem no território nacional. (BRASIL, 2017b).

<sup>55</sup>Art. 192. A expulsão consiste em medida administrativa da retirada compulsória do território nacional instaurada por meio de Inquérito Policial de Expulsão[...]. (BRASIL, 2017b).

<sup>56</sup>Art. 192. A expulsão consiste em medida administrativa da retirada compulsória do território nacional instaurada por meio de Inquérito Policial de Expulsão, conjugada com impedimento de reingresso por prazo determinado do imigrante ou do visitante com sentença condenatória transitada em julgado pela prática de:[...] II - crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização no território nacional. (BRASIL, 2017b).

<sup>57</sup>Art. 54 [...] § 1º Poderá dar causa à expulsão a condenação com sentença transitada em julgado (BRASIL, 2017a)

sentença transitada em julgada pode dar causa à expulsão. Assim, se o inquérito é um mecanismo de instrução para o procedimento de expulsão ele não poderia, em nenhuma hipótese, iniciar antes do trânsito em julgado da sentença, até porque isso fere a presunção de inocência do imigrante, que pode ser absolvido em qualquer grau de jurisdição. Outra ofensa ao direito do imigrante é verificada no art. 100, §2º<sup>58</sup>, do decreto regulamentador, no qual há a dispensa da defesa técnica do expulsando, mesmo que o art. 58<sup>59</sup> da lei n. 13.445/2017 reconheça, expressamente, a sua imprescindibilidade nesse procedimento. (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b; SILVA; SEVERO, 2017).

Outrossim, a expressão “que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição” é utilizada nos arts. 28, V — regulamenta a denegação de visto —; 133, V — regulamenta a negativa da autorização de residência —; 171, IX — regulamenta o impedimento de ingresso —; e, 207 — regulamenta a retirada compulsória. Porém, o decreto é silente sobre qual seria o ato que se encaixaria nessa definição. Nesse sentido, não só existe uma ampla liberalidade às autoridades, mas, também, gera grande incerteza aos imigrantes, pois, a qualquer momento, algum ato praticado por eles, pode, simplesmente, enquadrar-se nessa categoria, colocando em risco sua entrada ou permanência. (BRASIL, 2017b).

Outro exemplo que criminaliza o imigrante, apesar da Lei de Migração impor o princípio da não criminalização da migração é o art. 172 do referido decreto, quando utiliza do termo ‘clandestino’ para se referir ao imigrante irregular. A palavra clandestino faz referência a algo ilegítimo ou fora da legalidade, estigmatizando o imigrante e, deixando de lado, o debate de quem nenhum ser humano é ilegal. Questiona-se, então, como esse decreto pode garantir a proteção e a promoção dos direitos dos migrantes, já que os rotula como alguém ilegal. (BRASIL, 2017b).

Uma evidente ilegalidade encontrada no decreto é a previsão, no art. 211<sup>60</sup>, da representação do delegado da PF pela imposição de medidas cautelares ou pela prisão do imigrante, quando o art. 123<sup>61</sup> da lei de migração proibiu qualquer privação de liberdade por motivos migratórios, salvo aqueles expressamente previstos na legislação. Além da ilegalidade

---

<sup>58</sup>Art. 200 [...] § 2º O documento a que se refere o inciso VII do caput será dispensado quando não for apresentado pela defesa do expulsando, desde que os termos de notificação tenham sido devidamente apresentados. (BRASIL, 2017b).

<sup>59</sup>Art. 58. No processo de expulsão serão garantidos o contraditório e a ampla defesa. (BRASIL, 2017a).

<sup>60</sup>Art. 211. O delegado da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, observado o disposto no Título IX do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. (BRASIL, 2017b).

<sup>61</sup>Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei. (BRASIL, 2017a).

do dispositivo, este, novamente, relaciona o procedimento migratório com o processo penal, ao incorporar as medidas cautelares previstas no Código de Processo Penal no procedimento de retirada compulsória. (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b).

Além disso, o art. 285, §2<sup>o62</sup>, do decreto determina que o impedimento de regresso pode ser concedido juntamente com a transferência da pessoa condenada para seu país de origem. Todavia, o impedimento de regresso é equivalente à expulsão, que possui procedimento próprio a ser seguido, não podendo, simplesmente, ser uma medida concedida de forma conectada. Até porque, a vontade do imigrante de cumprir a pena no seu país de origem não implica em renúncia tácita do direito de voltar ao Brasil, não podendo penalizar o imigrante sem o devido procedimento. (BRASIL, 2017b).

Outro ponto a ser evidenciado é que, ao dispor sobre a declaração de hipossuficiência do imigrante (art. 312, §§ 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 7<sup>o63</sup>), não há menção a sua presunção de veracidade, como disciplina o art. 1<sup>o64</sup> da Lei 7.115/83, ficando mais evidente uma discussão sobre a falsidade do documento do que a presunção de que este seria verdadeira. Aliás, a discussão sobre eventual falsidade do documento só deveria ser realizada após a concessão (ou não) do visto ou a obtenção dos documentos para regularização migratória, pois, assim, pode ser utilizada para protelar o procedimento. O que em nenhum momento exclui a possibilidade de caso identificada alguma falsidade, as taxas serem cobradas posteriormente do imigrante. (BRASIL, 2017b; SILVA; SEVERO, 2017).

Além disso, as disposições contidas nos arts. 10, II<sup>65</sup>; 164, §§1<sup>o</sup> e 2<sup>o66</sup>; e, 171, XIII e XIV<sup>67</sup>, do mencionado decreto, que regulamentam, respectivamente, a concessão de visto, a

---

<sup>62</sup>Art. 285 [...] § 2<sup>o</sup> A transferência da pessoa condenada no País poderá ser concedida juntamente com a aplicação de medida de impedimento de reingresso no território nacional. (BRASIL, 2017b).

<sup>63</sup>Art. 312 [...] § 1<sup>o</sup> A condição de hipossuficiência econômica será declarada pelo solicitante, ou por seu representante legal, e avaliada pela autoridade competente. § 2<sup>o</sup> Na hipótese de dúvida quanto à condição de hipossuficiência, a autoridade competente poderá solicitar documentação complementar para fins de comprovação dessa condição. [...] § 7<sup>o</sup> A avaliação da condição de hipossuficiência econômica para fins de isenção de taxas e para pedido de obtenção de documentos de regularização migratória será disciplinada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. (BRASIL, 2017b).

<sup>64</sup>Art. 1<sup>o</sup> - A declaração destinada a fazer prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes, quando firmada pelo próprio interessado ou por procurador bastante, e sob as penas da Lei, presume-se verdadeira. (BRASIL, 1983).

<sup>65</sup>Art. 10. Para solicitar o visto, os seguintes documentos deverão ser apresentados à autoridade consular:[...] II - certificado internacional de imunização, quando exigido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. (BRASIL, 2017b)

<sup>66</sup>Art. 164. A entrada no País poderá ser permitida ao imigrante identificado por documento de viagem válido que não se enquadre em nenhuma das hipóteses de impedimento de ingresso previstas neste Decreto e que seja:[...] § 1<sup>o</sup> Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre as medidas sanitárias necessárias para entrada no País, quando couber. § 2<sup>o</sup> As autoridades responsáveis pela fiscalização contribuirão para a aplicação de medidas sanitárias em consonância com o Regulamento Sanitário Internacional e com outras disposições pertinentes. (BRASIL, 2017b).

<sup>67</sup>Art. 171. Após entrevista individual e mediante ato fundamentado, o ingresso no País poderá ser impedido à pessoa: [...] XIII - que não atenda às recomendações temporárias ou permanentes de emergências em saúde pública

entrada no país e o impedimento do ingresso, atribuem a imagem do imigrante como um portador de doenças. Atribui-se autoridade ao controle de fronteira em aplicar normas sanitárias, discriminando o imigrante, até porque, nos casos de emergência sanitária a fiscalização sobre as medidas sanitárias necessárias deve ser aplicada a todos os viajantes, não só aos imigrantes. Como foi o caso, durante a pandemia de Covid-19, na qual as restrições de mobilidade aplicaram-se, igualmente, a turistas e imigrantes, não justificando a previsão no decreto regulamentador da aplicação dessas medidas. (BRASIL, 2017b; SILVA; SEVERO, 2017).

Assim, é evidente que, em vez de garantir os direitos e as garantias previstos pela nova legislação, o decreto criou diversos óbices a sua efetivação (SANTOS; BRASIL, 2020, p. 339). Além de todos os elementos elencados acima, que influenciam na redução de direitos dos imigrantes, o Decreto n. 9.199/2017 deixou grandes lacunas na regulamentação de matérias importantes para a garantia dos direitos migratórios, como, por exemplo, a acolhida humanitária — que deverá ser objeto de análise pelo MJSP, MRE e MT. Nesse sentido, a falta de regulamentação pelo mencionado decreto abre margem para a edição de inúmeros atos administrativos, como portarias, que geram insegurança jurídica aos migrantes, além da possibilidade de tratamento diferenciado conforme cada nacionalidade, pois cada caso é analisado separadamente.

Ademais, necessário constatar que o mencionado decreto burocratizou o processo de regularização do migrante, em vez de tê-lo simplificado. Não se desconhece que a burocracia faz parte da administração pública, sendo necessária para a organização do órgão e das informações recebidas, porém o seu excesso leva a imensos prejuízos. O que se observa no caso dos imigrantes é que foram estabelecidos diversos procedimentos para a sua regularização, inclusive com a aplicação de multas ou outras penalidades para aqueles que não cumprirem com os prazos estabelecidos, ou não comparecerem no órgão competente para registro. (CULPI, 2017, p. 09).

Um dos objetivos da Lei de Migração era reduzir a utilização de atos normativos para regulamentação de demandas específicas, principalmente, em situações urgentes, centralizando as normas e concedendo mais segurança aos imigrantes (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 249). Contudo, diante das lacunas deixadas pelo Decreto n. 9.199/2017, esse objetivo não foi atingido, delegando aos Ministérios ou órgãos como o CNIg e o CONARE a competência de

---

internacional definidas pelo Regulamento Sanitário Internacional; ou XIV - que não atenda às recomendações temporárias ou permanentes de emergências em saúde pública de importância nacional definidas pelo Ministério da Saúde. (BRASIL, 2017b).

editar Resoluções Normativas de âmbito administrativo, sem qualquer diretriz de como devem ser feitas.

Do mesmo modo, ao analisar as políticas públicas, não se observa a existência de grupos ou entidades para o atendimento específico dos imigrantes, no âmbito administrativo estatal. Não sendo criado um órgão especializado capaz de atender os migrantes, captar dados e formular as políticas públicas necessárias. Há, somente, o trabalho de entes descentralizados, ficando a cargo da Polícia Federal todo o atendimento e providências — fato este que será problematizado no próximo tópico. (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 249).

#### 4.2 AGENTES DE FRONTEIRA E A DISCRICIONARIEDADE

Um dos principais pleitos da sociedade civil, da associação de migrantes e das organizações que tratam sobre o tema migratório, não foi atendido com a promulgação da Lei de Migração. Não houve a criação de uma agência civil de fronteiras, pois o monitoramento e controle de fronteiras continua sob a responsabilidade da Polícia Federal. Assim, os agentes de fronteira não se distinguem dos agentes de segurança pública, implicando no tratamento do migrante como matéria de segurança nacional.

Sem um serviço específico de migração, os indivíduos devem se dirigir à PF para regularizar sua situação. Ademais, por muitas vezes, há a falta de informação sobre quais são realmente os documentos necessários e sobre os direitos que os imigrantes possuem em seu pleito de regularização, deixando grande margem interpretativa aos agentes, que, por muitas vezes, tendem a uma interpretação mais restritiva das normas que beneficiam os migrantes. A regularização torna-se um verdadeiro desafio, com exigências de documentos os quais o imigrante não possui e com a imposição de condições que ele não entende. (VENTURA; ILLES, 2012).

A grande problemática trazida à atribuição da função de agentes de fronteiras aos polícias federais é que, devido ao seu treinamento, os agentes possuem, como principal função, o combate à criminalidade, o que é transportado na relação com os migrantes. Por isso, diferentemente do Projeto de Lei n. 288/2013 — que originou a Lei de Migração —, o anteprojeto que havia sido elaborado com ampla participação da sociedade civil e decorrente de diversos eventos públicos — como a Conferência sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) —, determinava a criação de uma agência civil especializada para a regulação migratória, tendo como essencial a desvinculação da recepção dos migrantes pela PF, o que não foi abarcado pelo referido projeto de lei (SARTORETTO; BAGGIO, 2019, p. 39–41, 44–45).

Há afirmações no sentido de que a discricionariedade foi reduzida pela previsão legislativa de que o Poder Judiciário possui competência para controlar as decisões sobre questões migratórias. Porém, os agentes da PF continuam sendo os responsáveis pelo primeiro contato com o migrante. Assim, com o seu papel de polícia política e social, aliado à sua discricionariedade funcional, os agentes possuem o poder de escolha sobre quem deve ou não entrar, baseados, simplesmente, na sua própria convicção de quem representa uma ameaça ou não. (CARNEIRO, 2018, p. 74–75).

É necessário compreender que os agentes policiais continuam insertos — como boa parte da sociedade — no paradigma da segurança nacional, desencadeado, principalmente, pela guerra ao terror iniciada pós 11 de setembro. O ideário norte-americano, sob uma perspectiva discriminatória, ainda coloca o imigrante como uma verdadeira ameaça. Essa política foi importada para o Brasil, utilizando do fundamento de proteção da nação, para justificar a atuação arbitrária das policiais, afinal, é melhor prender logo o imigrante do que deixá-lo entrar no país para cometer crimes. (VENTURA; ILLES, 2012).

Outrossim, ressalta-se que a discricionariedade atribuída ao agente migratório, não está presente somente na legislação, mas, também, na própria diretriz da Polícia Federal, que permite a tomada de decisão com base em uma ‘ameaça à ordem pública’ ou ‘ameaça à segurança nacional’. Mesmo que muitos agentes afirmem não se utilizar da discricionariedade para a sua tomada de decisão e sim basear sua decisão nas disposições normativas, para o imigrante, há uma enorme insegurança jurídica, pois, ainda, estão sujeitos à decisão de um agente — com a formação pautada nas questões de segurança — sem entender o que podem ou não fazer. (ALVES, 2019, p. 135–136).

A discricionariedade policial transforma-se, em muitos casos, em discriminação. Um coeficiente que ao nível estrutural pode prejudicar profundamente os níveis de confiança entre as comunidades minoritárias. As decisões dos policiais sobre quem pode estar, ou não, envolvido em crimes são frequentemente moldadas por estereótipos — segundo a distinção de classe, idade, etnia, gênero e raça. Os imigrantes devem, então, ser colocados em determinadas caixas e aqueles que não se encaixarem não serão admitidos. (FRANKO, 2020b, p. 64).

A não criação de um órgão civil competente para regulamentar e gerir as políticas, mantém a Polícia Federal como principal ator nesse procedimento humanizado pela Lei n. 13.445/2017. Há uma perpetuação da vinculação dos fluxos migratórios com questões de criminalidade transnacional, devido a sua gestão por um órgão responsável pela manutenção da segurança no país. Por isso, vislumbra-se uma contradição. Se o fenômeno fosse percebido por

um viés de proteção dos direitos humanos — como pretende a Lei de Migração —, não se pode utilizar forças policiais e órgãos de segurança pública para lidar com o tema da migração.

Ademais, devido à discricionariedade — tanto para edição de atos normativos que regulamentam as questões omitidas pelo Decreto n. 9.199/2017 quanto na atuação do cotidiano do policial que categoriza os imigrantes em grupos distintos — atribuída ao agente de fronteira, o procedimento de permissão de entrada torna-se amplamente subjetivo. Pela ausência de parâmetros mínimos, definidos na legislação, cada indivíduo será analisado por requisitos subjetivos e, também, dependerá de quem é o agente que o está avaliando.

A Lei n. 13.445/2017 manteve o poder local nas mãos da PF e, por isso, apesar das suas disposições humanitárias, que romperam com vários aspectos securitários do Estatuto do Estrangeiro, ela não conseguiu, por enquanto, modificar a situação dos migrantes nas fronteiras. Os policiais ainda fazem o primeiro contato e definem como e sob qual condição o migrante poderá entrar. Tal decisão acaba sendo regida pelo senso de civilidade e de moralidade da polícia, pois, antes de serem agentes de fronteira, esses indivíduos são policiais.

#### 4.3 NACIONALISMO

Como exposto, o imigrante é visualizado como uma ameaça e estigmatizado como um criminoso. Sob o pretexto de preservação de uma identidade nacional e a manutenção da cultura, a sociedade nega espaço aos indivíduos que não lhe são originários. A reprodução de discursos preconceituosos, somente reforça a interrelação do imigrante com o crime. Trata-se de um ciclo, no qual a falta de perspectiva resulta na marginalização do imigrante, e na sua estigmatização social, o que gera a criminalidade formal, reforçando o sentimento que todo imigrante é criminoso e, novamente, não lhes fornecendo oportunidade.

No atual contexto, é árduo o processo de fazer com que a sociedade enxergue o imigrante como a si mesmo, como um ente integrante. Os direitos são condicionados à nacionalidade e, aliado a isso, à condição pessoal e econômica do indivíduo. Os trabalhadores negros migrantes são maltratados, enquanto os migrantes brancos com condições financeiras são invejados. (VENTURA, 2014, p. 4-5).

Há um crescente sentimento de desconforto da população brasileira com o impacto dos migrantes, apesar da imagem acolhedora repassada ao mundo (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 245). O Brasil é um país que surgiu pelas migrações, pelos diferentes povos e culturas que escolheram ou foram trazidos para esse território para viver. Quando afirmam que brasileiro não gosta de trabalhar, que vive de carnaval, praias e futebol, se rebelam contra essa afirmação

deturpada. Demonstra-se a força do povo brasileiro, sua criatividade e capacidade. Os estereótipos dos imigrantes como criminosos também parte de uma perspectiva míope.

Muitos mitos são propagados sobre a migração, como se a presença dos migrantes fosse a origem dos problemas do sistema de saúde, causando sobrecarga no atendimento, ou, ainda, que são eles os responsáveis pela crise de desemprego enfrentada no país. Ora, não há base para essas afirmações, como demonstrado no tópico 2.3.1, os migrantes compõem menos de 1% da população brasileira, não podendo ser atribuído a eles as mazelas internas do país.

Não se pode olvidar das raízes racistas que fazem parte do processo de formação do Brasil e que, por muitos anos, utilizaram da seletividade migratória para a construção de uma sociedade mais civilizada — branqueamento da população. Assim, comportamentos baseados no autoritarismo, na discricionariedade e na arbitrariedade serviram como fundamento para a construção das percepções sobre a sociedade. Nesse sentido, remonta-se à diferenciação realizada por Bauman sobre os ‘vagabundos’ e turistas. A definição de quem se enquadra na primeira categoria possui nuance do preconceito institucional, cunhada com base na percepção do mundo construída a partir de estereótipos discriminatórios. O controle migratório nada mais é do que o exercício do controle social, retirando o peso do Estado sobre indivíduos que, supostamente, precisariam de assistência social ou causariam maiores problemas. (ALVES, 2019, p. 136–137).

Ademais, a rejeição dos imigrantes por parte da sociedade é camuflada por motivos neutros, como a baixa qualificação do imigrante, ou sua baixa escolaridade, ou, ainda, a necessidade de proteção do mercado de trabalho nacional. Mascaradas por um discurso acolhedor e solidário, a sociedade brasileira nega espaço ao imigrante, com explicações racionais, que, na verdade, só servem para esconder o verdadeiro preconceito social. Isso pode ser observado pela utilização do termo ‘invasão’ de haitianos, por diversas matérias jornalísticas, ao se referirem ao aumento de imigrantes haitianos nos anos de 2011 a 2014. Outro caso que demonstra a repercussão negativa da chegada de imigrantes, foi com o programa ‘Mais Médicos’, que serviu como porta de entrada para muitos médicos cubanos, que, apesar de qualificados, foram vítimas de preconceito pela sociedade. (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 243–244).

Todos esses discursos são, na verdade, resultado de um nacionalismo radicalizado, que se transforma em racismo e xenofobia (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 244). A existência de um inimigo não só é importante para a definição de uma identidade, como para medir o sistema de valores estabelecido em uma sociedade e mostrar, nesse confronto — criado pelo próprio corpo social —, que um valor se sobressai sobre o outro. Por isso, o inimigo deve ser diferente,

ter costumes distintos e crenças distintas, fazendo com que o migrante se encaixe perfeitamente nesse papel. Assim, o imigrante é envolto de discursos preconceituoso, pois, apesar de não ameaçar diretamente a sociedade, a sua diversidade gera desconfiança, estranheza e, conseqüentemente, torna-o a ameaça perfeita. (ECO, 2021, p. 12–15).

A xenofobia, assim como o racismo, é estrutural. A partir de um cotidiano permeado por guerra de narrativas, são forjadas realidades para justificar a inferioridade do sujeito migrante. São utilizados termos como ‘invasão’ e ‘crise’ para criar discursos agressivos, instigando o medo e o desprezo pelo migrante na sociedade. Mesmo após a promulgação da Lei de Migração, migrantes e refugiados são insultados, espancados e mortos simplesmente por serem imigrantes.

Em uma rápida procura na mídia, infelizmente, é fácil achar vários casos de agressões ou mortes de migrantes. O congolês Moïse Kabagambe, foi uma dessas vítimas. Ele foi espancado até a morte, no dia 24 de janeiro de 2022, no Rio de Janeiro. Ele trabalhava como ajudante de cozinha, em um quiosque, na praia da Barra da Tijuca, recebendo por dia trabalhado. Após, três dias sem receber pelo serviço prestado, ele resolveu cobrar os pagamentos atrasados. Moïse foi espancado por 15 minutos até morrer. Ele vivia, no Brasil, desde 2011, tendo chegado aqui quando ainda era criança, com sua mãe e irmãos, mas nem isso impediu de que fosse vítima de um crime brutal fundado na xenofobia. (SUZUKI, 2022)

Lamentavelmente, o caso do Moïse não foi o primeiro e nem o último no Brasil. O nacionalismo exacerbado é demonstrado quando um cidadão brasileiro, no Rio de Janeiro, simplesmente mandou Mohamed Ali, refugiado sírio, sair do país. Mohamed estava trabalhando na região de Copacabana no Rio de Janeiro, quando um homem brasileiro, com dois pedaços de madeira na mão, exaltadamente, afirmou "saia do meu país! Eu sou brasileiro e estou vendo meu país ser invadido por esses homens-bombas que mataram, esquartejaram crianças, adolescentes. São miseráveis", e ainda terminou com "essa terra aqui é nossa. Não vai tomar nosso lugar não". (VIANA, 2017).

A repetição de estereótipos equivocados prejudica não só a integração dos migrantes, mas torna o Brasil simplesmente um país de passagem, pois, o imigrante quando chega no território quer se tornar um membro efetivo — encontrar trabalho e moradia — mas a política de exclusão brasileira faz com que essas pessoas peçam para ir para outro país. Há uma visão distorcida sobre quem é o imigrante e porque ele está no Brasil<sup>68</sup>. O primeiro desafio enfrentado

---

<sup>68</sup>Como demonstrado na reportagem, por muitas vezes, as empresas que possuem vagas chegam com questionamentos e preocupações sobre quais são as garantias que terão ao contratar pessoas africanas, pois muitas acham que podem estar contratando traficantes ou terroristas. (VILELA, 2023).

por aqueles que chegam é o preconceito, é conseguir ser visto além do seu *status*. (VILELA, 2023).

Não se trata só de uma violência física sofrida pelos migrantes, mas sim, a posição de insignificante alocado a ele. As pessoas não o enxergam como um igual, uma pessoa, mas sim como alguém não civilizado. Eles são hostilizados nas ruas, culpados pelos problemas do país. A hospitalidade e acolhida brasileira é reservada somente a alguns grupos de migrantes.

#### 4.4 ANÁLISE DA PRÁTICA DO CONTROLE CRIMIGRATÓRIO

Os três elementos, explorados acima, confirmam a existência de políticas crimigratórias no Brasil, apesar do suporte formal fornecido pela Lei n. 13.445/2017. O imigrante permanece categorizado como indesejável, não possuindo mecanismos claros de regularização, em uma posição de subordinação às decisões discricionárias dos agentes de fronteira, sem ser acolhido pelo país que o recebe. Desse modo, é importante demonstrar como a crimigração permeia o cotidiano do imigrante em território nacional, através da análise de dados das condições de entrada e permanência de migrantes e refugiados<sup>69</sup> no Brasil.

Destaca-se que o período escolhido para análise foi a partir do ano de 2017, com a promulgação da Lei de Migração, até o ano de 2022 — salvo quando indisponíveis os dados. Não se aspira analisar dados anteriores a Lei n. 13.445/2017, pois esse estudo planeja evidenciar que, mesmo com a formalização de uma legislação progressiva, a realidade dos migrantes e refugiados no Brasil permanece com os mesmos aspectos securitários observados no período precedente, sem a efetiva aplicação das disposições inclusivas e humanitárias.

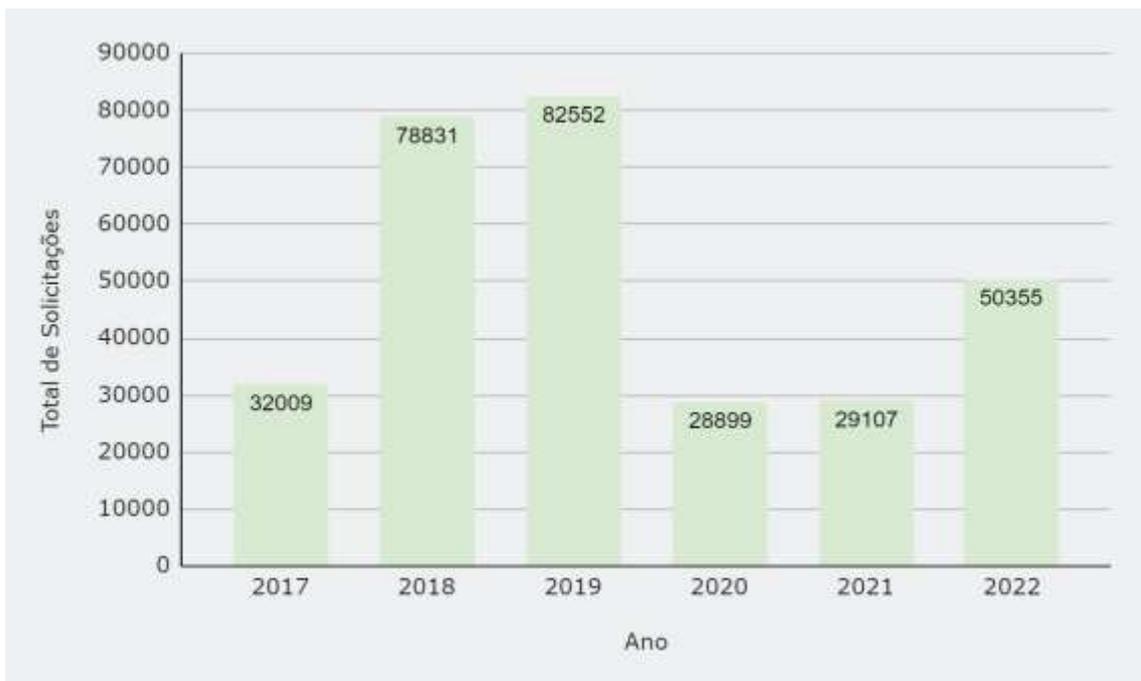
O primeiro aspecto a ser analisado são as decisões de reconhecimento da condição de pessoa refugiada. Trata-se do processo administrativo em que o Estado brasileiro determina se o indivíduo que busca proteção internacional é considerado refugiado — nos termos da legislação internacional e nacional — e se faz *jus* a entrada/permanência no país sob esse *status*. Durante o período de 2017 até 2022, foram proferidas 231.306 decisões sobre os mencionados requerimentos, das quais somente em 65.811 casos o *status* de refugiado foi reconhecido ao solicitante, isto é, apenas 28% de todos os casos analisados no Brasil, foram aprovados (CONARE, 2023).

---

<sup>69</sup>Apesar da Lei n. 13.445/2017 regular os aspectos migratórios, sendo o refúgio disciplinado pela Lei n. 9.474/1997, como muitos aspectos formais do refúgio foram regulamentados pelo Decreto n. 9.199/17 e, a crimigração opera-se tanto entre os migrantes e refugiados através das políticas públicas implementadas no país, dados sobre os refugiados também serão analisados nesse trabalho.

As solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, nos últimos anos, decorrem de cidadãos provenientes da Venezuela, Haiti e Cuba. Não se pode olvidar que a crise humanitária venezuelana, influenciou na quantidade de solicitações de reconhecimento da condição de refúgio no Brasil. Como, se observa do gráfico 1, houve um aumento exponencial da quantidade de solicitações nos anos de 2018 e 2019, provocado, principalmente, pelo deslocamento de venezuelanos buscando proteção em território brasileiro.

Gráfico 1 - Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado

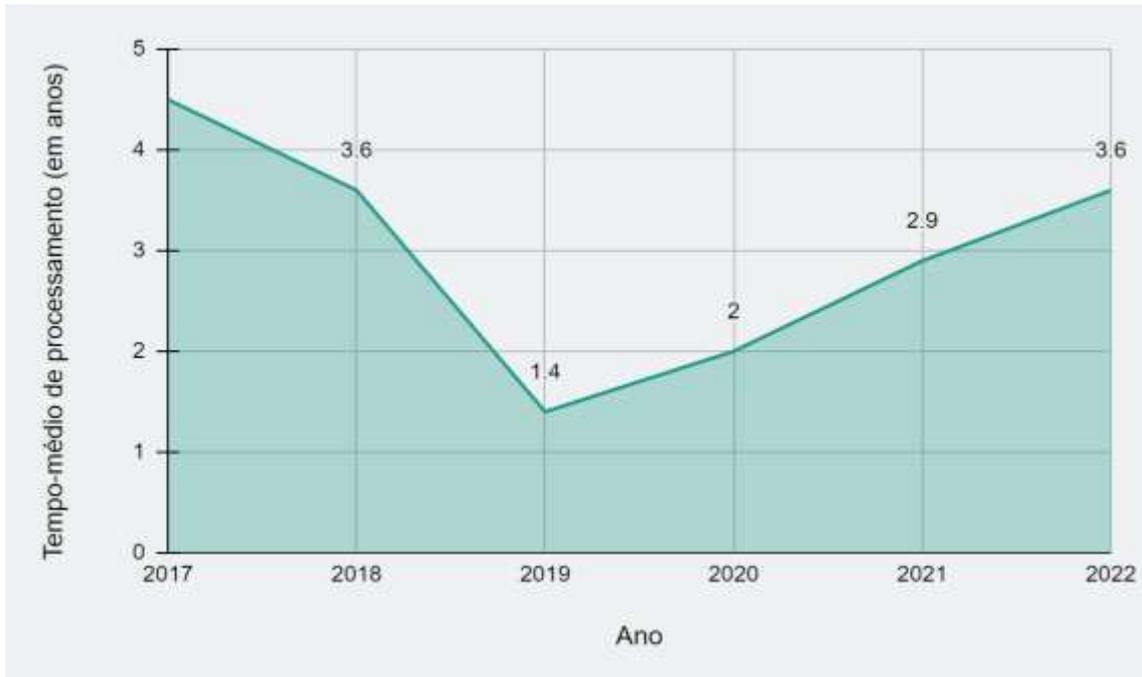


Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Cavalcanti, Oliveira e Silva (2022, p. 43).

Nesse aspecto, é importante ter um cuidado ao analisar os dados. Isso porque, o reconhecimento da condição de refugiado, por se tratar de um processo administrativo que possui um tempo médio de processamento — evidenciado em cada ano pelo gráfico 2. Por essa razão, há um represamento das solicitações, assim, não se pode realizar a correlação exata entre o número de pedidos e as decisões tomadas naquele ano, para demonstrar — erroneamente — de que a maioria dos solicitantes fora reconhecido como refugiado<sup>70</sup>. No gráfico 3, demonstrar-se-á que a quantidade de decisões proferidas a cada ano é maior que o número de solicitações.

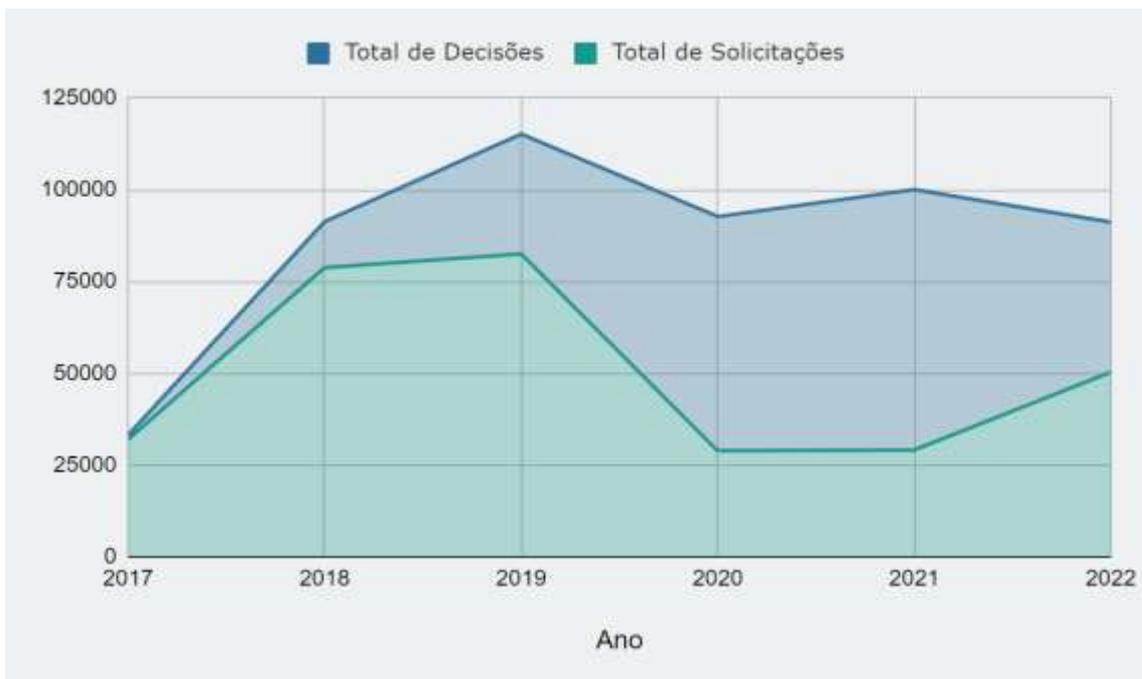
<sup>70</sup>Essa correspondência inexata, por exemplo, no ano de 2020 levaria a crer que das 28.899 solicitações 26.577 foram reconhecidos, chegando a uma porcentagem de 91,9% de reconhecimento, quando, na verdade, nesse ano foram tomadas 63.846 decisões, sendo somente 41,62% delas de reconhecimento da condição de refugiado do solicitante.

Gráfico 2 - Tempo médio de processamento



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CONARE (2023).

Gráfico 3 - Número de solicitações e de decisões



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CONARE (2023) e Cavalcanti, Oliveira e Silva (2022, p. 43).

Assim, é importante ter como base o número de decisões tomadas a cada ano, para analisar a verdadeira situação do solicitante. No âmbito do reconhecimento da condição de refugiado existem dois grandes grupos de decisões, as com resolução de mérito e as sem

resolução de mérito. Antes de adentrar sobre os diferentes resultados dentro desses dois grandes grupos, convém destacar que, desde 2020, houve um incremento nas decisões sem análise de mérito. Isso demonstra, que apesar do aumento total no número de decisões, a maioria não analisa o requerimento realizado, arquivando ou extinguindo o processo.

Gráfico 4 - Total de decisões de mérito e sem análise de mérito



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CONARE (2023).

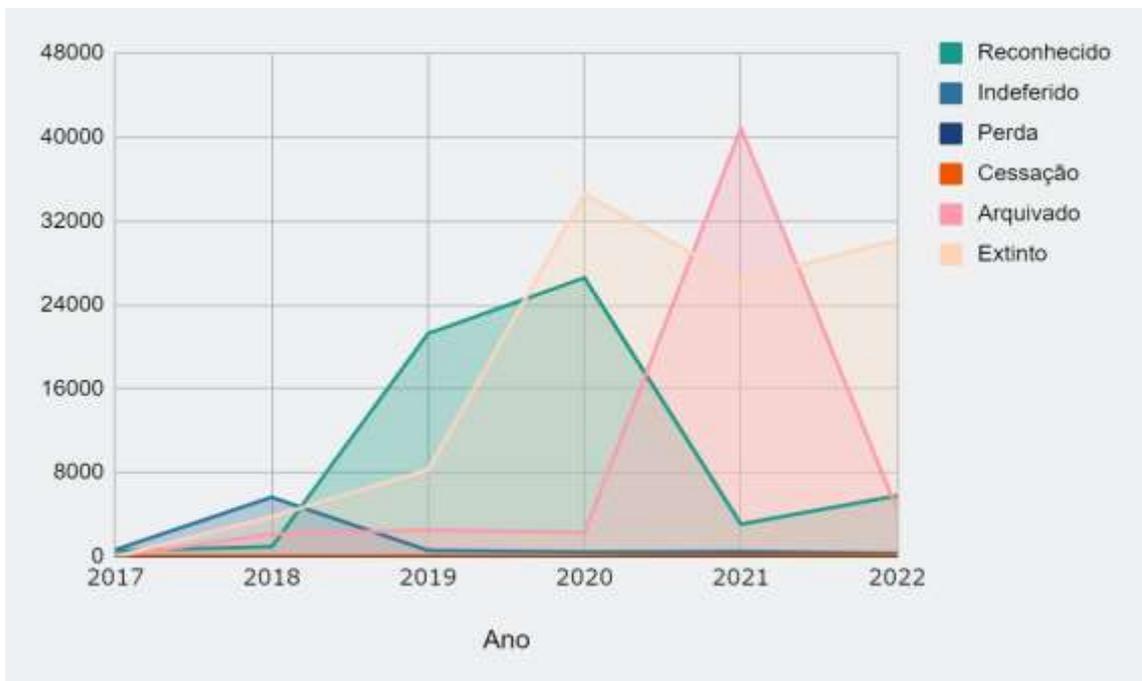
Nos pedidos de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, com decisões de mérito, há quatro possíveis conclusões: (i) o reconhecimento da solicitação, reconhecendo a condição de refugiado; (ii) o indeferimento, não fornecendo ao solicitante o status de refugiado; (iii) a perda, nos casos em que pessoas refugiadas perdem seu status por determinação do CONARE<sup>71</sup>; (iv) a cessação, no qual a condição do refugiado é cessada pelo CONARE<sup>72</sup>. Enquanto as decisões sem análise de mérito, restringem-se a duas conclusões, (i) o arquivamento — realizado nas hipóteses de não comparecimento, sem justificativa, à entrevista

<sup>71</sup>A perda pode estar fundada na renúncia ao status; ou na prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado; ou ao exercício de atividades contrárias à segurança nacional/ordem pública; ou, ainda, a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro. (CONARE, 2023).

<sup>72</sup>O status de refugiado pode ser cessado, caso o indivíduo incorra nas seguintes situações: ter voltado a valer-se da proteção do país de origem; ter recuperado voluntariamente a nacionalidade outrora perdida; ter adquirido nova nacionalidade e gozado da proteção do país cuja nacionalidade adquiriram; ter se estabelecido novamente, de maneira voluntária, no país que abandonaram ou fora do qual permaneceram por medo de serem perseguidas; não poder mais continuar a recusar a proteção do país de que são nacionais por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foram reconhecidas como refugiadas: ou, sendo apátridas, estiver em condições de voltar ao país no qual tinham sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foram reconhecidas como refugiadas. (CONARE, 2023).

de elegibilidade; a falta de atualização de dados cadastrais; ou ter saído do território nacional sem comunicar o CONARE — e (ii) a extinção — fundada no falecimento do solicitante; ou na ausência do território brasileiro pelo período de 2 anos; ou na apresentação de um segundo pedido de reconhecimento da condição de refugiado após indeferimento de primeiro pedido no mérito, sem apresentar fatos ou elementos novos; ou na apresentação de pedido de desistência; ou ainda por deixar de renovar, após seis meses do vencimento, o protocolo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado —. No gráfico 5 é possível visualizar a quantidade de decisões e as suas respectivas conclusões, dentre todas as decisões tomadas entre 2017 e 2022. (CONARE, 2023).

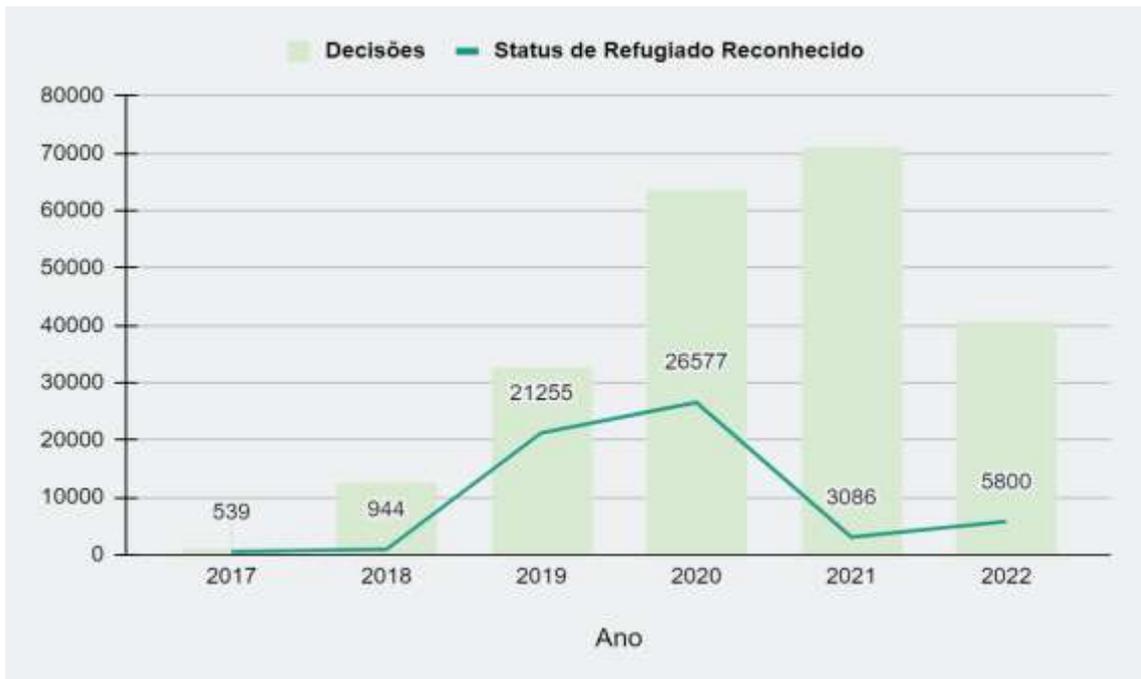
Gráfico 5 - Resultado das decisões nos processos de reconhecimento de condição de refugiado



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CONARE (2023).

Desse modo, apesar do aumento da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, aqueles que obtêm o deferimento da solicitação, proporcionalmente, às decisões tomadas, em muitos dos anos analisados, somam uma parcela ínfima, como demonstra o gráfico 6. Destaca-se, que em 2021, somente, 4,45% de todas as decisões tomadas reconhecerem a condição de refugiado aos solicitantes, apesar desse percentual ter aumentado para 14,2% em 2022, representa, ainda, uma parcela muito pequena do total.

Gráfico 6 - Decisões e reconhecimento da condição de refugiado



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CONARE (2023).

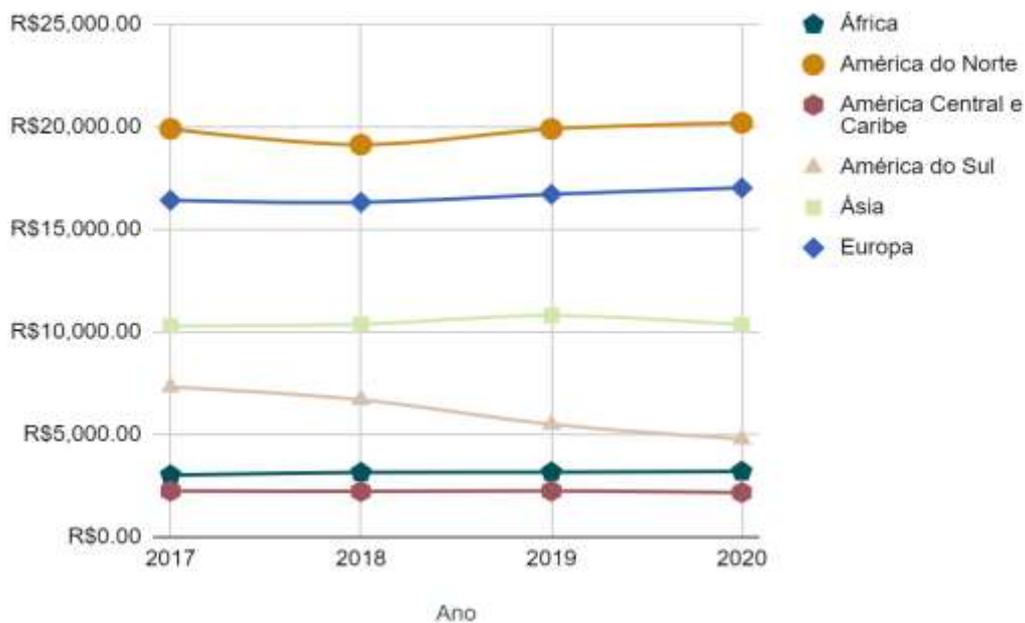
O que se observa é a existência de um *déficit* no sistema de processamento das solicitações, isso porque o aumento dos números de decisões que não analisam o mérito, demonstram que o procedimento esbarra em pressupostos formais — seja de dificuldade de acesso aos solicitantes, seja por falta de documentação ou informação — esquecendo do verdadeiro significado do reconhecimento da condição de refugiado, que implica em fornecer proteção àquele indivíduo que confiou que o Brasil iria acolhê-lo quando o seu país o deixou sem alternativas viáveis para sua permanência. É preocupar-se com a realidade daquela pessoa, seus direitos e não uma formalidade procedimental.

De mais a mais, os solicitantes estão sujeitos a uma espera superior a um ano, devido ao tempo médio de processamento — demonstrado no gráfico 2 — para finalmente receberem uma resposta definitiva do Estado brasileiro. Durante esse interregno temporal, eles permanecem numa constante insegurança. Por isso, é preocupante a quantidade de decisões que não analisam o mérito, principalmente, pela facilidade que se tem para arquivar um processo, simplesmente afirmando a falta de atualização de dados cadastrais.

Outro fator que demonstra a dificuldade da permanência do migrante em território brasileiro é a desigualdade social que ele enfrenta, principalmente, no mercado de trabalho formal. Uma análise geral dos dados indicaria — equivocadamente — que as condições econômicas dos imigrantes seriam melhores até do que do cidadão brasileiro. Segundo os dados

do Ministério da Economia — extraídos da base harmonizada RAIS-CTPS estoque — a renda média mensal de um imigrante em 2017 era de R\$7.582,00, diminuída para R\$6.841,00 em 2018 e reduzida para R\$6.028,00 em 2019, chegando ao patamar de R\$5.288,00 em 2020 (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 32). Contudo, essas altas médias são influenciadas pelo alto rendimento auferido por imigrantes de países do Norte Global, cuja discrepância pode ser facilmente verificada no gráfico 7.

Gráfico 7 - Média de Rendimento Mensal dos Imigrantes por País de Origem



Fonte: Adaptado de Cavalcanti, Oliveira e Silva (2022, p. 109).

Assim, os imigrantes provenientes do Sul Global e os refugiados<sup>73</sup> são acometidos por constantes reduções na sua renda mensal, razão pela qual se torna cada vez mais difícil a sua permanência no Brasil. Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que as desigualdades estão relacionadas com 5 elementos distintos:

- 1) região de origem: imigrantes do Norte Global registraram os mais altos rendimentos em comparação às pessoas do Sul Global;
- 2) sexo: as mulheres imigrantes recebem cerca de 70% do valor dos rendimentos dos trabalhadores do sexo masculino; as mulheres imigrantes do Sul Global recebem em média menos da metade dos rendimentos das mulheres do Norte Global;
- 3) cor ou raça: os brancos, em maioria europeus, receberam rendimentos muito superiores aos negros, os quais em média recebem no máximo um ou dois salários mínimos;

<sup>73</sup>Em 2017 a renda média de um refugiado era R\$1.695,00; em 2018 foi para R\$1.636,00; e, em 2019 chegou em R\$1.624,00 (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p. 114). Não há dados mais recentes disponíveis, mas estima-se que os refugiados recebam, no máximo, o equivalente a um salário mínimo, apesar de trabalharem mais de 45 horas por semana.

- 4) status migratório: refugiados e solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado têm rendimentos mais baixos que os demais imigrantes; e
- 5) idade: imigrantes entre 40 a 65 anos, em geral, tem rendimentos mais altos, sendo os mais jovens recebendo salários mais baixos. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p. 21).

A capacitação do imigrante é essencial para garantir sua subsistência. Há um elevado salto de remuneração nas escalas de níveis de ensino, sendo o maior aumento entre trabalhadores com nível superior incompleto e completo. Com dados de 2019, antes da pandemia de Covid-19 e do desencadeamento da crise de desempregos, um imigrante com ensino superior completo auferia em média R\$14.889,00 enquanto o imigrante com superior incompleto recebia aproximadamente R\$3.300,00 e aquele com ensino médio completo obtinha R\$ 2.116,00 como renda mensal. Importante ressaltar que a maioria dos migrantes com ensino superior completo são provenientes do Norte Global por migrações voluntárias. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 91–92).

O Brasil é um país que recebe, mas não acolhe o imigrante. As ações de inclusão ficam a cargo das organizações civis, ONGs que disponibilizam cursos e capacitação para que o imigrante ou refugiado consiga se estabelecer dignamente no mercado de trabalho. Não há ações concretas, por parte do governo, que buscam quebrar com essas desigualdades, sobretudo, relacionadas a forma com que o imigrante ingressa no território nacional e as condições de sua permanência, sem grandes possibilidades de mudança, marginalizando e, novamente, criando o ciclo da criminalização da imigração.

Um ponto importante a ser tratado é sobre o aumento do número de mulheres entre os imigrantes. Não diferente do retrato global da desigualdade entre homens e mulheres, apesar do aumento de mulheres imigrantes no país, não há indícios de que elas estejam alcançando maiores graus de independência ou igualdade. Ao contrário, no mercado formal de trabalho, as imigrantes são colocadas em serviços com a carga horária máxima permitida — 40 a 45 horas semanais — em ocupações enquadradas como insalubres e extremamente desgastantes — como alimentadora de linha de produção, faxineira, magarefe<sup>74</sup>, auxiliar nos serviços de alimentação, entre outras — conseguindo se inserir somente em espaços com alta exploração da mão de obra. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p. 181; 2022, p. 31).

Além disso, conforme se pode depreender da tabela 1, a média salarial de todas as trabalhadoras foi reduzida ao longo do tempo, chegando a módica quantia de R\$ 1.874,00 em 2020. Não bastasse isso, há uma precarização das condições de trabalho, pois, mesmo com o

---

<sup>74</sup>Aquela pessoa que nos frigoríficos realiza o abate de bovinos, suínos e aves, além de cortar, desossar e identificar as peças.

aumento das mulheres no mercado de trabalho, suas necessidades são deixadas de lado, não sendo incorporadas modificações essenciais — como número igual de banheiros, treinamento adequado de segurança — para possibilitar a efetiva realização dos seus trabalhos e muito menos, é garantido o direito, por exemplo, de realocação para uma função não insalubre quando grávidas. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p. 182).

Tabela 1 - Rendimento médio das mulheres trabalhadoras imigrantes

Tabela 10. Rendimento médio real das trabalhadoras imigrantes admitidas no mercado formal de trabalho, segundo principais países										
Principais países	Mulheres									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	3.066	3.206	2.667	2.313	2.255	2.279	2.400	2.261	2.103	1.874
Haiti	1.111	1.219	1.295	1.346	1.321	1.311	1.355	1.365	1.363	1.387
Paraguai	1.328	1.478	1.387	1.431	1.401	1.432	1.462	1.477	1.498	1.562
Argentina	3.361	3.397	3.005	2.560	2.595	2.555	2.515	2.679	2.855	3.068
Venezuela	4.913	5.399	5.453	4.141	3.829	2.214	2.924	1.586	1.430	1.435
Bolívia	2.088	2.086	1.814	1.791	2.114	2.351	2.588	2.555	2.432	2.812
Uruguai	2.135	2.193	1.815	2.087	1.868	1.884	1.804	1.993	1.855	1.838
Portugal	3.888	3.999	3.601	3.308	3.483	3.221	3.482	3.355	3.084	4.466
Chile	3.108	3.786	3.022	2.898	2.603	2.555	3.200	3.098	3.131	3.531
Peru	2.704	2.717	2.629	2.591	2.727	2.722	2.776	2.954	2.828	3.145
Japão	2.606	2.334	2.006	2.179	1.985	1.979	1.955	1.930	2.014	1.836
Outros	4.089	4.800	4.331	3.868	3.655	3.466	3.967	3.833	3.630	3.734

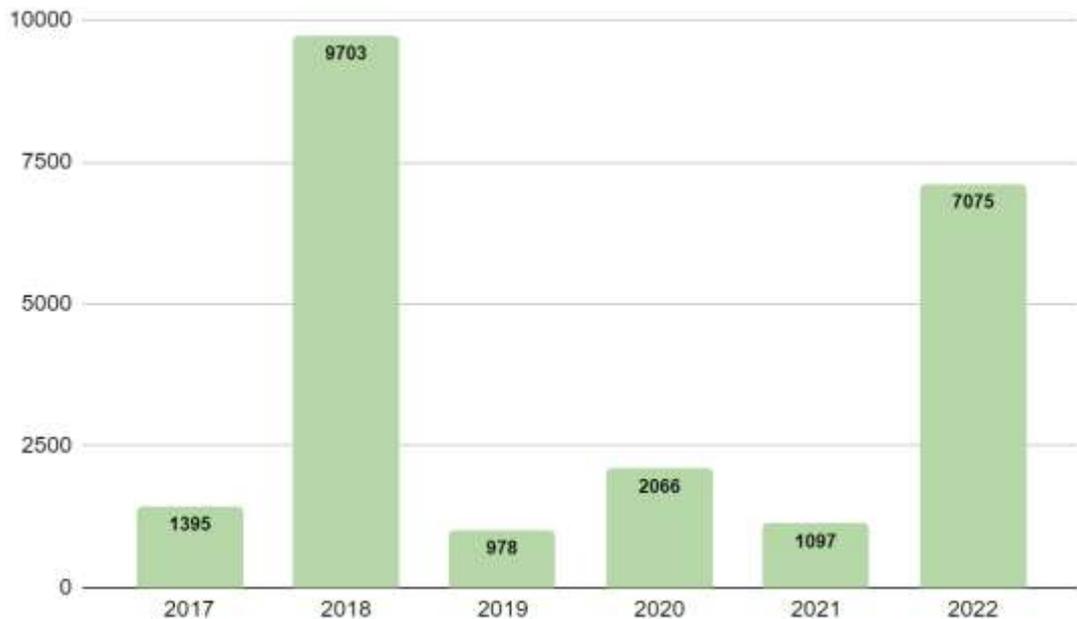
Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Economia, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2011-2020. Nota: Rendimentos deflacionados, pelo INPC, para dezembro/2020.

Fonte: Cavalcanti, Oliveira e Silva (2021, p. 181).

Outro fator preocupante é que, com o aumento da utilização das redes sociais, há uma ampla propagação de discursos preconceituosos, que colocam o imigrante como o outro. A propósito, esses posicionamentos são utilizados como ferramentas de ódio durante os anos eleitorais, colocando a imigração como um o problema, algo a ser resolvido pelo próximo governo. Segundo dados da Safernet (2022)<sup>75</sup>, os discursos xenófobos em 2022 — ano eleitoral — aumentaram 821% em relação à 2021, o que, também, observou-se com o aumento em 2018, em relação ao ano de 2017, de 595.50%. No gráfico 8, observam-se a quantidade de denúncias de crimes de xenofobia na internet que foram registrados pela ONG.

<sup>75</sup>A Safernet é uma ONG, fundada em 2005 no Brasil, que estabelece uma abordagem multissetorial para proteger os Direitos Humanos no ambiente digital. Com esse objetivo, foi criado a Central Nacional de Denúncias de Violações contra Direitos Humanos (Hotline), o Canal Nacional de Apoio e Orientação sobre Segurança na Internet (Helpline) e ações de conscientização sobre uso cidadão da Internet.

Gráfico 8 - Denúncias de Xenofobia



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Safernet (2022).

Os migrantes devem ser vistos e tratados como sujeitos de direito. A migração deve ser observada como um fenômeno positivo, uma verdadeira oportunidade de compreender o mundo além da competitividade entre nações ou da ameaça nas fronteiras, mas, na promoção de uma cidadania universal, pautada na solidariedade, fraternidade e ações humanitárias. (BRASIL, 2018, p. 771).

A fim de que o espírito da Lei de Migração seja alcançado, é essencial que se tenham avanços na inserção digna dos imigrantes na sociedade brasileira. É necessário assegurar o acesso dos migrantes aos serviços de saúde, educação, capacitação e assistência social, sem que exista uma batalha a ser travada. Não se olvida que esses são desafios que a própria população brasileira enfrenta, mas as políticas migratórias não podem utilizar isso como escusa para não integrarem os migrantes a sociedade, garantindo acesso ao mercado de trabalho e moradia digna.

## 5 CONCLUSÃO

No dia 14 de junho de 2023, uma embarcação pesqueira, próxima da costa da Grécia, com 750 pessoas — homens, mulheres e crianças — afundou. Esses indivíduos eram paquistaneses, egípcios, sírios, afegãos e palestinos. Estavam fugindo de seus países em busca

de uma vida melhor na Europa. Não houve chance para os refugiados quando o barco naufragou, somente 104 homens foram resgatados (BRITO, 2023). Importante destacar que ninguém coloca seus filhos em um barco, nessas condições, se a água não for mais segura que a terra. Essa situação foi a maior tragédia de refugiados nos últimos anos, mas, mesmo assim, o foco da mídia e da sociedade estava no caso de 5 homens, bilionários, que sumiram numa expedição rumo aos destroços do Titanic. Na sistemática atual, ao que tudo indica, a vida de 5 homens vale mais do que a de 750 refugiados.

É essa diferenciação que esse trabalho visou expor. Os migrantes são desumanizados e o corpo social não os enxerga como iguais. Como cidadãos, não nos preocupamos com as condições dos migrantes, refugiados, apátridas ou asilados, pois não há uma compatibilidade imediata entre a situação que esses indivíduos se encontram e a condição confortável de um nacional em seu país. Contudo, migrar é um direito humano. Qualquer um pode migrar um dia, ou mesmo que não o faça, é dever de todos os cidadãos impedir a discriminação do migrante, a sua rotulação como uma ameaça, quando ele é um ser humano, que possui direitos e deveres, como todos os outros.

Não se desconhece o esforço do Brasil na efetiva aplicação dos direitos humanos, especialmente com o advento da Constituição de 1988 e, recentemente, com a Lei de Migração. A Lei n. 13.445/2017 foi importante para o desenvolvimento no sistema jurídico brasileiro, que garantiu, ao menos formalmente, a proteção dos direitos dos migrantes, juntamente com o Estatuto de Refugiados. Alguns resultados desses esforços podem ser vistos como o reconhecimento de indivíduos como apátridas e a inclusão da acolhida humanitária. Entretanto, é preciso reconhecer que ainda há muito a ser melhorado no ordenamento jurídico nacional. Apesar de contar com características distintas daquelas observadas no Norte Global, constata-se a existência do fenômeno da crimigração nas políticas migratórias brasileiras.

Consequentemente, mesmo em um país com uma legislação avançada, que serviu de modelo para outros, a situação pode mudar em questão de segundos, devido à discricionariedade e arbitrariedade fornecida ao Poder Executivo e aos agentes de fronteiras. Por isso, diante da necessidade de uma melhor estruturação na elaboração, mas principalmente, na execução das políticas migratórias, defende-se a criação de um grupo específico ao atendimento dessa população — colocando em prática o previsto pelo art. 120<sup>76</sup> da Lei n.

---

<sup>76</sup>Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento. (BRASIL, 2017a).

13.445/2017 — com uma Política Nacional de Migrações. Essa política deve ser a responsável por implementar mecanismos de inclusão e regularização dos migrantes, não permitindo mais a existência de um limbo normativo.

É mais simples considerar o outro como insuportável, pois, aparentemente, ele não é nosso semelhante, por isso, reduzi-lo a inimigo, permite a cada um de nós criar nossa própria narrativa (ECO, 2021, p. 30). Os migrantes devem ser vistos como nossos pares. No momento em que visualizarmos os migrantes, refugiados e asilados como nosso espelho, conseguiremos garantir a sua dignidade, pois, a primeira alteração tem que surgir do corpo social. Sem a mudança do coletivo, daqueles que operam o sistema, por mais próspera que seja a evolução legislativa, ela não será eficaz.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando et. Al. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2016.

ALBUQUERQUE, Letícia; PERTILLE, Thais Silveira. Do Refúgio Ambiental ao pertencimento ao ambiente: o instituto do refúgio como fortalecimento do Estado e a pertença política como fortalecimento da comunidade humana. **Revista de Direito Ambiental**, v. 109, p. 45-73, 2023.

ALVES, Laís Azeredo. **Crimigração como prática securitária no Aeroporto Internacional de Guarulhos (2010-2017)**. 2019. 163 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, São Paulo, 2019.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. **A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil**: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. In: Revista Justiça do Direito, vol. 31, nº 02, p. 208-228. Passo Fundo RS: UPF, maio/ago. 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL FRANCE (Paris). **Qu'est-ce que le délit de solidarité ?** Disponível em: <https://www.amnesty.fr/focus/delit-de-solidarite>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013. Tradução de Roberto Raposo.

AZEVEDO, Rita. Setembro de 2015: Bolsonaro chama refugiados de "escória do mundo". **Exame**. 15 jul. 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2017. 83 p. Tradução de Carlos Alberto Medeiros.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011. 384 p. Tradução de Sebastião Nascimento.

BECK, Ulrich. **World at Risk**. Cambridge: Polity Press, 2009. Translated by Ciaran Cronin.

BECKER, Howard Saul. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 12, n. 1, 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/11146>. Acesso em: 09 maio 2023.

BENHABIB, Seyla. **The Rights of Others**: aliens, residents, and citizens. New York: Cambridge University Press, 2004. 251 p.

BICHARA, Jahyr-Philippe. Proteção internacional dos migrantes: entre prerrogativas e obrigações dos Estados. **Revista de Informação Legislativa**, ano 55, nº 220, p. 123-148. Brasília: RIL, out./dez. 2018.

BISSOLI FILHO, Francisco. **Estigmas da criminalização**: dos antecedentes à reincidência criminal. Florianópolis: Obra Jurídica, 1998.

BRANDARIZ, José A.. Criminalization or instrumentalism? New trends in the field of border criminology. **Theoretical Criminology**, [S.L.], v. 26, n. 2, p. 285–303, 16 abr. 2021. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/13624806211009158>.

BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law**, vol. 19, nº 03. Marília: Unimar, 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017b, que institui a Lei de Migração. Brasília, 20 nov. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, 24 maio 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 19 ago. 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 22 jul. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 05 jun. 2023.

BRITO, Renata. Did migrants reject help before deadly Greek wreck, or beg for it? Coast guard, activists disagree. **AP News**. 18 jun. 2023. Disponível em: <https://apnews.com/article/migrants-shipwreck-rescue-greece-coast-guard-c160027a00d1ad2f859b97e3e8e7643d>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BROUWER, Jelmer; WOUDE, Maartje van der; LEUN, Joanne van Der. Framing migration and the process of crimmigration: a systematic analysis of the media representation of unauthorized immigrants in the netherlands. **European Journal Of Criminology**, Leiden, v.

14, n. 1, p. 100-119, jan. 2017. SAGE Publications.  
<http://dx.doi.org/10.1177/1477370816640136>.

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**, ano 16, nº 22, p. 56–85. Fortaleza, jan./jun., 2018.

CARVALHO, Isadora Feitoza de. **A Inclusão do Outro no Pensamento de Seyla Benhabib**. 2018. 93 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2018.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de Criminologia**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de.; SILVA, Bianca. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. 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, 2021

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de.; SILVA, Bianca. 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, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de.; MACEDO, Marília F. R. de. **Imigração e Refúgio no Brasil: Relatório Anual 2020**. 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, 2020.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **CIDH celebra aprovação da nova Lei de Migração do Brasil. 2017**. Comunicado de Imprensa. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/078.asp>. Acesso em: 12 abr. 2023.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [s. 1], n. 26, p. 41–53, abr. 2020.

CONARE, Comitê Nacional para os Refugiados. **Painel interativo de decisões sobre refúgio no Brasil**. Brasília: Sistema de Informação do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Sei-MJSP), 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNlN2ZkNjZmMwVWlliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 22 jun. 2023.

COULON, Alain. **A Escola de Chicago**. Campinas: Papyrus, 1995. 135 p. Tradução de Tomás R. Bueno.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. **Nova Lei de Migrações Brasileira: Inspiração no Modelo da Lei Migratória Argentina?** NEPRI, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2017.

DAUVERGNE, Catherine. **Making people illegal**: what globalization means for migration and law. Cambridge; Cambridge University Press, 2009.

ECO, Umberto. **Construir o inimigo e outros escritos ocasionais**. Rio de Janeiro: Record, 2021. 236 p. Tradução de Eliana Aguiar.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **N.D. and N.T. v. Spain [GC] - 8675/15 and 8697/15**. 3 fev. 2020. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-201353>>. Acesso em: 3 jun. 2023

FITZGERALD, David Scott. Remote control of migration: theorising territoriality, shared coercion, and deterrence. **Journal Of Ethnic And Migration Studies**, [S.L.], v. 46, n. 1, p. 4-22, 17 out. 2019. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/1369183x.2020.1680115>.

FRANÇA. **Code de L'Entrée Et Du Séjour Des Étrangers Et Du Droit D'Asile**, de 01 de março de 2005. Paris, 01 mar. 2005. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070158/2005-03-01/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158/2005-03-01/). Acesso em: 07 jun. 2023.

FRANKO, Katja. **Globalization & Crime**. 3. ed. London: Sage Publications, 2020a.

FRANKO, Katja. **The Crimmigrant Other**: migration and penal power. New York: Routledge, 2020b.

GIL, Ana Rita. **Imigração e Direitos Humanos**. 2. ed. Portugal: Petrony, 2021. 763 p.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: Ltc, 2008. 158 p. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes.

GUIA, Maria João. Crimigração, securitização e o Direito Penal do crimigrante. **Revista Liberdades**, [s. l], n. 11, p. 90-120, set/dez. 2012. Publicação Oficial do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.

GUIA, Maria João. **Imigração, “crimigração” e crime violento**: os reclusos estrangeiros e as representações sobre imigração e crime. Orientadores: Pedroso, João António; Ferreira, António Casimiro. Tese de Doutoramento. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2015. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/28381>. Acesso em: 30 mar. 2023.

GUIA, Maria João; PEDROSO, João. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspectiva da União Europeia. **Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana**, ano XXIII, nº 45, p. 129-144. Brasília: REMHU, jul./dez. 2015.

GÜNDOĞDU, Ayten. **Rightlessness in an Age of Rights**: Hannah Arendt and the contemporary struggles of migrants. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2015.

IPSOS. **Perigos da Percepção 2018**. 2018. Disponível em: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos\\_da\\_percepcao\\_2018.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos_da_percepcao_2018.pdf). Acesso em: 22 maio 2023.

ITÁLIA. **Codice Penale n° 1398, de 19 de outubro de 1930**. Approvazione del testo definitivo del Codice Penale. Disponível em:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/sommario/codici/codicePenale>. Acesso em: 07 jun. 2023.

ITÁLIA. La Corte Costituzionale. **Sentenza n° 249**, Giudizio di Legittimità Costituzionale In Via Incidentale. Relator: Gaetano SILVESTRI. Roma, 05 de julho de 2010. Gazzetta Ufficiale. Disponível em:  
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=249>. Acesso em: 07 jun. 2023.

JAKOBS, Gunther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo: noções e críticas**. 6. ed., 4. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020. 118 p. Organização e Tradução: André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli.

KHOSRAVI, Shahram. The ‘illegal’ traveller: an auto-ethnography of borders. **Social Anthropology**, [S.L.], v. 15, n. 3, p. 321-334, 28 jun. 2008. Berghahn Books.  
<http://dx.doi.org/10.1111/j.0964-0282.2007.00019.x>.

KRAMER, Heinrich; SPRENGER, James. **O martelo das feitiçeras**. 30. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2020. Tradução de Paulo Fróes; Edição de Rose Marie Muraro.

LARÉDACTION, (ed.). **Du délit de solidarité au principe de fraternité: lois et controverses**. Vie Publique. 07 mar. 2022. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/18715-du-delit-de-solidarite-au-principe-de-fraternite-lois-et-controverses#:~:text=L'article%20%20dispose%20que,un%20mois%20%C3%A0%20un%20an>. Acesso em: 14 jun. 2023.

LYRA, José Francisco Dias da Costa. A criminalização dos imigrantes irregulares e a edificação do subsistema penal de exceção (ou do inimigo): o triste exemplo da legislação italiana e espanhola. **Revista Brasileira de Ciências Criminas - RBCCRIM**, vol. 116. São Paulo: IBCCRIM, set./out., 2015.

MCAULIFFE, Marie; TRIANDAFYLLIDOU, Anna (ed.). **World Migration Report 2022**. Geneva, 2021. International Organization for Migration (IOM).

MIPEX. **Migrant Integration Policy Index**. 2020. Disponível em:  
 <[https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/MIPEX\\_results\\_infograph.pdf](https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/MIPEX_results_infograph.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2023.

MISSING MIGRANTS PROJECT. **Migration Within The Mediterranean**. Switzerland: International Organization For Migration (IOM), 2023. Disponível em:  
[https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region\\_incident=All&route=All&month=All&incident\\_date%5Bmin%5D=&incident\\_date%5Bmax%5D=](https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region_incident=All&route=All&month=All&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=). Acesso em: 07 jun. 2023.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. São Paulo: Ibccrim, 2016. 359 p.

MURRAY, Douglas. **A Estranha Morte da Europa**. Porto: Saída de Emergência, 2018. 351 p. Tradução de Jorge Colaço.

NORONHA, Luke de. Deportation, racism and multi-status Britain: immigration control and the production of race in the present. **Ethnic And Racial Studies**, [S.L.], v. 42, n. 14, p. 413-2430, 20 mar. 2019. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2019.1585559>.

OIM, Organização Internacional para as Migrações. **Glossário sobre migração**. Direito Internacional da Migração, nº 22. Genebra: OIM, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 05 maio 2023.

PATARRA, Neide Lopes. **Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas**. São Paulo em Perspectiva, São Paulos, v. 19, n. 3, p. 22-33, set. 2005.

PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. **Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica - Brasil no Mercosul**. In: Anais do Congresso da Associação Latino-americana de População (ALAP), Minas Gerais. 2004. Disponível em: [https://files.alapop.org/alap/images/PDF/ALAP2004\\_244.pdf](https://files.alapop.org/alap/images/PDF/ALAP2004_244.pdf). Acesso em: 27 maio 2023.

RAMOS, André de Carvalho; et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **Consultor Jurídico**, Opinião, 23 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem?imprimir=1>. Acesso em: 30 mar. 2023.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 469 p.

SAFERNET. **Xenofobia, intolerância religiosa e misoginia foram os crimes denunciados à Safernet que mais cresceram nas eleições**. 2022. Disponível em: <https://new.safernet.org.br/content/xenofobia-intolerancia-religiosa-e-misoginia-foram-os-crimes-denunciados-a-safernet-que-mais-cresceram-nas-eleicoes>. Acesso em: 03 jun. 2023.

SANTOS, Regina Cândido Lima e Silva; BRASIL, Deilton Ribeiro. O tipo penal brasileiro de promoção de migração ilegal e o princípio da não criminalização da mobilidade humana. **Revista de Direito Internacional**, [S.L.], v. 17, n. 2, p. 332–350, 12 dez. 2020. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v17i2.6463>.

SARTORETTO, Laura; BAGGIO, Roberta Camineiro. Madrid. O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar. **Revista direitos fundamentais & democracia** (UniBrasil), v. 24, p. 27-59, 2019.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político: teoria do partisan**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. 264 p. Tradução de Geraldo de Carvalho.

SENADO, Notícias. Nova Lei de Migração é sancionada com vetos. **Agência Senado**, 25 de maio de 2017. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 349 p.

SILVA, Gustavo Zortéa da; SEVERO, Fabiana Galera. **OFÍCIO - Nº 2/2017 - DPU CAESP/19OFSCR CAESP**: apresentação de nota técnica da defensoria pública da união a respeito da regulamentação da nova lei de migração. Brasília: Defensoria Pública da União (DPU), 2017.

SKAARUP, Mette Catarina. "It's To Protect the Country!": the everyday performance of border security in sweden. **Nordic Journal Of Migration Research**, Copenhagen, v. 11, n. 2, p. 156-171, 2021. Helsinki University Press. <http://dx.doi.org/10.33134/njmr.422>.

SPARKS, Richard. Crime and justice research: the current landscape and future possibilities. **Criminology & Criminal Justice**, [S.L.], v. 20, n. 4, p. 471-482, 10 ago. 2020. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1748895820949297>.

SPENA, Alessandro. The Double-Deviant Identity of the Mass-Foreigner and the Lack of Authority of the Crimmigrationist State. **New Criminal Law Review**, [S.L.], v. 22, n. 3, p. 301-317, 2019. University of California Press. <http://dx.doi.org/10.1525/nclr.2019.22.3.301>.

SPIJKERBOER, Thomas. The Global Mobility Infrastructure: reconceptualising the externalisation of migration control. **European Journal Of Migration And Law**, [S.L.], v. 20, n. 4, p. 452-469, 29 nov. 2018. Brill. <http://dx.doi.org/10.1163/15718166-12340038>.

STUMPF, Juliet. The crimmigration crisis: immigrants, Crime & Sovereign power. **American University Law Review**, vol. 56, nº 02, p. 368-419. Washington, LawRev, 2006.

SUZUKI, Shin. Caso Moïse: os fatores que levam a tantos casos de linchamento no brasil. **BBC News Brasil**. São Paulo, fev. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60267350>. Acesso em: 17 jun. 2023.

TEIXEIRA, Lucas Borges. O Brasil tem pouco imigrante. **UOL Notícias**. 18 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.uol/noticias/especiais/imigrantes-brasil-venezuelanos-refugiados-media-mundial.htm>>. Acesso em: 21 maio 2023.

UNITED KINGDOM. **Bill nº 133, de 07 de março de 2023**. Illegal Migration Bill. London, 2023. Disponível em: <https://bills.parliament.uk/bills/3429>. Acesso em: 05 jun. 2023.

VEGA, Irene I. Toward a Cultural Sociology of Immigration Control: a call for research. **American Behavioral Scientist**, [S.L.], v. 63, n. 9, p. 1172-1184, 9 abr. 2019. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0002764219835251>.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. **Imigração da União Europeia**: uma leitura crítica a partir do nexos entre securitização, cidadania e identidade transacional. Campina Grande: Eduepb, 2014.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. O mais difícil é fazer com que as pessoas vejam o imigrante como a si próprias. **Revista IHU Online**, entrevista publicada em outubro de 2014. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/536701-o-mais-dificil-e-fazer-com-que-as-pessoasvejam-o-imigrante-como-a-si-proprias-entrevista-especial-com-deisy-ventura>. Acesso em: 30 mar. 2023.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Regulamento da Lei da Migração “é uma catástrofe”, diz especialista**. Universidade Federal de Juiz de Fora, Laboratório de Demografia e Estudos Populacionais, 24 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/11/24/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista-deisy-de-freitas-lima-ventura/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique Brasil**. 07 mar. 2012. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/qual-a-politica-migratoria-do-brasil/>. Acesso em: 20 maio 2023.

VERAS, Nathália Santos; SENHORAS, Elói Martins. **Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. 165 p. Coleção: Comunicação e Políticas Públicas.

VIANA, Gabriela. Refugiado sírio é atacado em Copacabana: 'saia do meu país!'. **O Globo**. Rio de Janeiro, ago. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/refugiado-sirio-atacado-em-copacabana-saia-do-meu-pais-21665327>. Acesso em: 17 jun. 2023.

VILELA, Mariana. São Paulo recebe imigrantes do mundo inteiro, mas não acolhe nem integra. **Agência de Notícias da Favela**. São Paulo, maio 2023. Disponível em: <https://www.anf.org.br/brasil-um-bom-lugar-para-imigrantes/>. Acesso em: 17 jun. 2023.

WEJSA, Shari; LESSER, Jeffrey. Migration in Brazil: the making of a multicultural society. **Migration Information Source**, Washington (DC), mar. 2018. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/migration-brazil-making-multicultural-society>. Acesso em: 24 maio 2023.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. Direitos humanos e políticas migratórias brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades. **Revista Culturas Jurídicas**, Vol. 05, nº 10, p. 228–258. Niterói: UFF, jan./abr., 2018.

WONDERS, Nancy A. Sitting on the fence – Spain’s delicate balance: bordering, multiscalar challenges, and crimmigration. **European Journal Of Criminology**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 7-26, jan. 2017. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1477370816640140>.

WOUDE, Maartje van Der. Getting to the Core of Crimmigration: the imagined reality that is schengen. **Kriminologisches Journal**, [S.L.], v. 43, n. 1, p. 36-52, 16 mar. 2022. Beltz Juventa. <http://dx.doi.org/10.3262/KJ2201036>.

WOUDE, Maartje van der; BARKER, Vanessa; LEUN, Joanne van Der. Crimmigration in Europe. **European Journal Of Criminology**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 3-6, jan. 2017. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1477370816639814>.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2015. 224 p. Tradução de Sérgio Lamarão.

ŽGUR, Matija. **Legal exclusionism**: legal personhood between the erasure and the rule of law. 2017. 265 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Università Degli Studi di Palermo, Palermo, 2017.